

I.1. DERECHO ADMINISTRATIVO

EL AÑO 2011 COMO PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA HISTORIA AUTONÓMICA EXTREMEÑA: EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y JURÍDICO-ESTATUTARIO

Por el Dr. VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA¹
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

Resumen

El año 2011 constituyó un absoluto punto de inflexión en la historia autonómica extremeña, fruto de dos acontecimientos ciertamente excepcionales: uno de carácter político-institucional y otro de naturaleza jurídica.

En efecto, en primer término, y desde una perspectiva política, se produjo un vuelco en el panorama institucional tras las elecciones autonómicas de mayo de ese año, ganadas por primera vez por el Partido Popular, victoria que propició también la constitución del primer gobierno popular, tras veintiocho años de gobierno socialista desde la constitución de la Comunidad Autónoma con la aprobación del Estatuto extremeño en 1983.

El plano jurídico, en segundo término, tuvo un protagonista indiscutible: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la L.O. 1/2011, de 28 de enero. Este texto estatutario, que es el último de segunda generación aprobado hasta el momento, sustituye al originario Estatuto de 1983, presentado distintas peculiaridades dentro del Derecho autonómico comparado, que merecen ser objeto de una atención particular.

El núcleo central del presente trabajo aborda el estudio de ambos hitos, viéndose completado, además, con el análisis de otras cuestiones de singular importancia para el desarrollo de la vida institucional y, sobre todo, jurídica de Extremadura durante el año 2011. Entre dichas cuestiones se encuentran: el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de las reivindicaciones extremeñas sobre la gestión de un bien tan trascendental para nuestro país como es el agua; la actividad legislativa de la Asamblea y del Poder Ejecutivo extremeños; el ejercicio de la potestad reglamentaria y administrativa de la

¹ Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a Maite Pérez Vega, Felipe Jover Lorente, Ignacio Corrales y Flor Arias Aparicio por toda la información, asesoramiento y sugerencias que me han aportado a la hora de concebir y redactar este trabajo.

Junta de Extremadura y de su Presidente; la acción exterior de la Comunidad Autónoma; o la conflictividad jurídica de Extremadura ante el Tribunal Constitucional.

Abstract

2011 constitutes an absolute inflection point in the history of the Autonomous Region of Extremadura because of two exceptional events: one of them related to the political and institutional nature, the other one about the legal nature.

On the one hand, in a political perspective, in that year a significant change in the institutional scene it happened. «Partido Popular» won the regional elections for the first time in the Region. This victory brought about the constitution of the first «popular» government, after 28 years that government of «Partido Socialista Obrero Español» have remained in the power, from the setting-up of the Autonomous Region in 1983.

On the other hand, in a legal level, the new Statute of Autonomy of Extremadura, passed by Organic Law n.º 1/2011, was the undeniable main protagonist. This Statute represents the last one passed in the second reform process of Statutes of Autonomy that began in 2006. Its legal text, which replacing the original Statute of Autonomy passed in 1983, has particular characteristics in the field of Comparative Autonomous Law.

This paper analyses these two perspectives and all those questions related to them which have important implications in the development of legal an institutional context of Extremadura during 2011. In particular, we study: the recognition of the claims related to the water administration by the Constitutional Court; the legislative activity of Regional Parliament and Regional Executive; the regulation practice of Regional Government («Junta de Extremadura») and his President; the foreign affaires by the Autonomous Region; and finally, the legal conflicts of Extremadura before the Constitutional Court.

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO GENERAL
- II. EL VUELCO POLÍTICO EN EXTREMADURA
- III. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA
- IV. EXTREMADURA Y LA CUESTIÓN DEL AGUA: EL RESULTADO DE LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y DE CASTILLA Y LEÓN
- V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA Y DEL EJECUTIVO EXTREMEÑOS
- VI. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y DE SU PRESIDENTE
- VII. LA ACCIÓN EXTERIOR
- VIII. LA CONFLICTIVIDAD JURÍDICA

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El año 2011 ha traído consigo dos acontecimientos ciertamente excepcionales en la historia política y jurídica de la Extremadura autonómica.

Desde una perspectiva política, en primer término, se ha producido un vuelco en el panorama institucional tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, ganadas por primera vez por el Partido Popular (si bien es cierto que con una mayoría relativa), que ha propiciado también, tras diversas vicisitudes, la constitución del primer gobierno popular presidido por don José Antonio Monago Terraza, tras veintiocho años de gobierno socialista desde la constitución de la Comunidad Autónoma con la aprobación del Estatuto extremeño en 1983. La formación del nuevo gobierno ha sido posible gracias a la abstención de I.U., que rechazó expresamente cualquier apoyo a un ejecutivo socialista capitaneado por el hasta entonces Presidente de la Junta de Extremadura, don Guillermo Fernández Vara. La solidez del nuevo gobierno popular ha tenido su primera prueba de fuego en el mes de diciembre de 2011 durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos para el año 2012 elaborado por el nuevo ejecutivo extremeño, y que se ha enfrentado con sendas enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios de I.U. y del P.S.O.E., según el orden cronológico de presentación en la Asamblea. Finalmente, I.U. retiró su enmienda, mientras que el P.S.O.E. vio rechazada la suya, dejando franco el camino para la aprobación de los presupuestos autonómicos, que ha tenido lugar definitivamente a mediados del mes de enero de 2012.

El plano jurídico, en segundo término, tiene un protagonista indiscutible: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la L.O. 1/2011, de 28 de enero. Este texto estatutario, que es el último de segunda generación aprobado hasta el momento, sustituye al originario Estatuto de 1983². Este texto es bastante peculiar dentro del Derecho autonómico comparado, rechazando expresamente, por ejemplo, la incorporación de una carta autonómica de derechos. Es cierto, no obstante, que la aprobación de la nueva norma institucional

² El originario Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura fue aprobado por la L.O. 1/1983, de 25 de febrero. Esta norma fue modificada, parcialmente, por la L.O. 5/1991, de 13 de marzo, por la L.O. 8/1994, de 24 de marzo, y por la L.O. 12/1999, de 6 de mayo. A estas referencias normativas hay que añadir que la disposición adicional primera del anterior Estatuto extremeño se vio afectada en su redacción por la Ley 28/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

básica de nuestra Comunidad Autónoma, fruto del acuerdo unánime de los grupos socialista y popular en la anterior legislatura, ha pasado bastante desapercibida entre la sociedad extremeña, y tampoco ha sido todavía objeto de ningún desarrollo normativo mínimamente significativo, fenómeno este último explicable por los procesos electorales que han tenido lugar este año, pero probablemente también porque el foco de atención de la clase política se está centrando en la adopción de medidas de lucha contra la crisis económica en la que, lamentablemente, nos hallamos inmersos de manera plena.

El cambio del mapa político extremeño y la aprobación del nuevo Estatuto son, sin duda, los dos grandes hitos del presente año, y quizá de la historia de la Extremadura autonómica, pero una crónica sobre la evolución de nuestra Comunidad Autónoma en los últimos doce meses sería incompleta si no abordásemos, entre otras, cuestiones tales como: el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de las reivindicaciones extremeñas sobre la gestión de un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua, y que ha afectado a los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León, ambos aprobados, como es sabido, por las Cortes Generales en el año 2007; la actividad legislativa de la Asamblea y del Poder Ejecutivo extremeños; el ejercicio de la potestad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente; la acción exterior de la Comunidad Autónoma; o la conflictividad jurídica de Extremadura ante el Tribunal Constitucional.

II. EL VUELCO POLÍTICO EN EXTREMADURA

1. LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO: LA VICTORIA DE LA COALICIÓN PARTIDO POPULAR-EXTREMADURA UNIDA

El 22 de mayo de 2011 será recordado en esta tierra por ser el día en que por primera vez en los veintiocho años de historia de la Extremadura autonómica el Partido Popular logró ganar al Partido Socialista, que hasta ese momento había ostentado (y casi siempre con mayoría absoluta) el poder regional con dos presidentes autonómicos a la cabeza (don Juan Carlos Rodríguez Ibarra, durante los veinticuatro primeros años; y don Guillermo Fernández Vara, en la última legislatura, esto es, desde el año 2007³).

En efecto, la coalición Partido Popular-Extremadura Unida, presidida por don José Antonio Monago Terraza, obtuvo más del 46% de los votos, lo que le reportó 32 escaños en la Asamblea de Extremadura (sobre un total de 65). Este número es el resultante de sumar los 17 diputados regionales obtenidos en Badajoz (con el 45% de los sufragios) a los 15 de Cáceres (con un 48% de los vo-

³ En las anteriores elecciones autonómicas de 2007, de un total de 65 diputados, el P.S.O.E.-Regionalistas obtuvo 38 escaños (con cerca del 53% de los votos) y el P.P.-E.U. consiguió 27 escaños (con casi el 39% de los votos). I.U. no consiguió ningún diputado, quedando, por tanto, como fuerza extraparlamentaria.

tos). Dicho llanamente, los populares ganaron las elecciones, pero se quedaron a un escaño de la mayoría absoluta.

El P.S.O.E.-Regionalistas, dirigido por el entonces Presidente de la Junta, perdió por primera vez las elecciones al lograr más del 43% de los sufragios, que traducido a diputados significó un total de 30. Los socialistas consiguieron peores resultados que los populares tanto en Badajoz (donde, aunque alcanzó igual número de diputados, esto es, 17, su porcentaje de votos fue ligeramente inferior al popular), como en Cáceres (que es donde obtuvo 13 escaños, dos menos que los populares, con un número de sufragios superior al 41%).

La coalición I.U.-V.-S.I.E.X., encabezada por don Pedro Escobar, regresó al Parlamento autonómico (donde no había tenido representación en la legislatura anterior) con un total de 3 diputados (que correspondieron a algo más del 5,5% de los votos en el conjunto de Extremadura). Dichos escaños constituyeron la suma de los 2 logrados en Badajoz (con casi el 6% de los votos) y el diputado obtenido en Cáceres (donde se hicieron con aproximadamente el 5% de los sufragios).

Esta situación política dio a I.U.-V.-S.I.E.X. la llave del gobierno autonómico. Después de diversas negociaciones, esta formación (siguiendo a sus bases, pero enfrentándose abiertamente con la dirección federal de I.U.) decidió abstenerse en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura (según la denominación estatutaria), lo que dejaba franco el camino del candidato del Partido Popular a la máxima magistratura autonómica, que, efectivamente, alcanzó don José Antonio Monago Terraza con el apoyo de sus 32 escaños, esto es, por mayoría simple.

El candidato popular a la presidencia de la Asamblea de Extremadura, don Fernando Manzano, también logró su meta, porque el P.S.O.E. renunció a presentar a ningún candidato, a pesar de que I.U. había anunciado su intención de apoyar para este cargo a un eventual diputado socialista.

La derrota autonómica se vio acompañada también con una derrota todavía mayor en las elecciones municipales celebradas el mismo día. El P.P. ganó en 17 de los 20 municipios más grandes de Extremadura, obteniendo mayoría absoluta en las dos capitales de provincia (Badajoz y Cáceres), así como en Mérida y Plasencia, únicamente se han mantenido fieles al partido socialista las zonas rurales (principalmente en Badajoz), a las que se añaden tan solo tres municipios de elevada población relativa en Extremadura: Villanueva de la Serena, Villafranca de los Barros y Jerez de los Caballeros. En cuanto a las Diputaciones, el P.P. logra por vez primera la de Cáceres (con 14 diputados provinciales frente a los 11 de P.S.O.E.), mientras que los socialistas consiguen mantener la de Badajoz (con 16 diputados, frente a los 11 del P.P.). Por último, el P.P. se ha hecho, igualmente, con la presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (F.E.M.P.E.X.).

2. EL DEBATE DE INVESTIDURA

El día 4 de julio de 2011 don José Antonio Monago Terraza pronunció en Mérida su discurso de investidura. Después de agradecer al P.S.O.E. y a su Secretario General, don Guillermo Fernández Vara, el trabajo realizado en sus años de gobierno por Extremadura, de dar de nuevo la bienvenida al Parlamento autonómico a I.U., y de destacar que las elecciones autonómicas habían abierto «una nueva etapa política en Extremadura», al ser el P.P.-E.U. la fuerza política que más apoyo había recibido, convocó a todos los extremeños y a sus representantes políticos en la Asamblea a una «unidad por Extremadura, unidad por el empleo, unidad por la renovación política y unidad para mejorar el estado del bienestar», destacando que «la política centrada en las personas deberá ser la prioridad del nuevo Gobierno».

Sobre esta base, el entonces candidato expuso las líneas básicas de su programa de gobierno, cuya «piedra angular» es «el empleo». Precisamente con el objetivo prioritario de reducir el desempleo, el candidato apuesta por la puesta en marcha de un Plan Estratégico de Políticas Económicas («que canalice las medidas y recursos destinados a la generación de empleo»), un Plan de Choque contra el Desempleo Juvenil y un Plan de Empleo Femenino. A estos planes deben sumarse otras medidas de desarrollo económico, que redundarán también en la creación de empleo, con un Plan de Financiación y Apoyo para Pymes, un Plan de Choque de Reactivación del Comercio y un especial esfuerzo en I+D+i.

El candidato propone un segundo bloque de medidas que está destinado a la racionalización de la administración regional y local, presidido por el lema: «No gastar más de lo que se ingresa». En este contexto, y en relación con la primera de estas administraciones, avanza su intención de emprender medidas tales como: la creación de «un grupo de trabajo del máximo nivel encargado de elaborar una propuesta de mejora de la eficiencia y racionalización del gasto en la administración regional»; la puesta en marcha de una Oficina de Control Presupuestario; el impulso dentro de la Asamblea de una Comisión de Seguimiento y Control del Sector Público Empresarial; la elaboración de un Plan estratégico de racionalización del patrimonio público; la utilización de la política fiscal para «ayudarnos a generar empleo y posibilitar el ahorro de los extremeños con menos recursos»; la cuantificación real de la «deuda histórica» del Estado con Extremadura; la priorización del gasto «en lo esencial: sanidad, educación y dependencia; la reducción del tamaño de la administración regional, pasando el número de consejerías de las once existentes a siete, disminuyendo un 50% el número de altos cargos y de puestos de libre designación, rebajando sustancialmente el gasto institucional y reformando integralmente el sector público, con una reducción en un 50% de las empresas y entidades y organismos públicos. Con respecto a las administraciones locales, y para hacer frente a los problemas que les aquejan (en particular, el relativo a su financiación), el candidato propone el aumento de los recursos del Fondo Regional de Cooperación

Municipal, así como el impuso de la Ley de Entidades Locales de Extremadura y de la Ley de Objetivación de Inversiones Municipales.

En un tercer bloque el candidato realiza propuestas para la mejora de las infraestructuras (como las relativas a: la construcción del AVE entre Madrid y Lisboa, pasando por Extremadura; la reapertura de la línea de ferrocarril de la Vía de la Plata para el transporte de mercancías; o la construcción de la autovía entre las dos capitales de provincia de la Comunidad Autónoma), lo que habrá de redundar en el desarrollo económico de Extremadura, y en particular de algunos de sus sectores estratégicos como el turismo. En este marco, el candidato propone la elaboración de un Plan Integral de Infraestructuras, de un Plan Estratégico de Turismo y de una Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura.

En un cuarto bloque de propuestas, el candidato propugna «la especialización de las comunidades autónomas como modelo de desarrollo nacional», haciendo «lo que cada uno mejor sabe hacer». En este sentido, «la actividad económica de Extremadura debe estar especializada», apostando claramente por el sector agroalimentario, en el que Extremadura debe convertirse «en un referente europeo». Con esta finalidad, el candidato apuesta, entre otras medidas, por un Plan de Financiación para el Sector Agroalimentario, un Plan de Reestructuración e Integración de Cooperativas, una Ley de Calidad Agroalimentaria, o el trabajo para la defensa de las ayudas al campo provenientes de la P.A.C. El candidato propone, por último, la despolitización de las políticas de agricultura y medio ambiente, «apartándolas de la lucha partidista y siendo todas ellas fruto del consenso de todos los partidos».

Las políticas públicas constituyen el quinto bloque del discurso del candidato. Este apartado temático comienza con la educación y la cultura, prestando el candidato una atención especial a la educación universitaria (anunciando la aprobación de una Ley de Financiación Estable para la Universidad) y a la formación profesional. Prosigue el discurso abordando la cuestión sanitaria, proponiendo el candidato en este marco un Pacto por la Sanidad, así como la elaboración de un Plan Integral de Reducción de Listas de Espera y un Plan Estratégico de Ordenación y Distribución de Recursos Humanos. En materia de dependencia y servicios sociales, por último, el candidato anuncia la futura puesta en marcha de distintas propuestas legislativas (como la Ley de la Autonomía Personal, la Ley Extremeña de Inclusión Social...).

El discurso se cierra con un último bloque temático en el que el candidato propone tres ámbitos que, a su entender, deberían quedar al margen de la lucha política (o «políticas compartidas», que mejorarían la defensa futura de «los intereses estratégicos de los extremeños dentro de España y en Europa»), como son: las políticas de financiación de la Comunidad Autónoma; el tema de la convergencia entre regiones (con respecto al que el candidato propone «liderar conjuntamente de manera irrenunciable un Plan Nacional de Convergencia y

Garantía al Desarrollo entre Comunidades Autónomas, para que las diferencias entre territorios no generen más desigualdades en tiempos de crisis»); y la cuestión de la reforma electoral.

El núcleo de este discurso fue reiterado por el candidato popular, don José Antonio Monago Terraza, en la tercera y última jornada de la sesión de investidura, que tuvo lugar el día 7 de julio, destacando los elogios a la persona del hasta entonces Presidente de la Junta en funciones, don Guillermo Fernández Vara, del que dijo: «Guillermo, sé que eres buena persona, que has trabajado por Extremadura con energía y buena fe (...). Mi reconocimiento a tu persona en esta Cámara y fuera de ella por encima de las ideologías y de nuestros partidos (...). Has sido un presidente bueno...», lo cual, matizó, no significa que «fue un buen presidente».

Finalizado el debate, la subsiguiente votación arrojó un resultado de 32 votos a favor del candidato popular procedentes de su grupo, 30 en contra de la bancada socialista y las 3 abstenciones de I.U. De esta forma, obtuvo don José Antonio Monago Terraza por mayoría simple en la segunda votación el apoyo de la Cámara para convertirse en el tercer Presidente de la Junta de Extremadura, materializándose su acceso a la máxima magistratura autonómica al día siguiente, tras la publicación del consiguiente Real Decreto de nombramiento⁴ y su toma de posesión, el día 8 de julio.

3. LA FORMACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO AUTONÓMICO: EL PRIMER GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR EN LA HISTORIA DE LA EXTREMADURA AUTONÓMICA

El Diario Oficial de Extremadura (D.O.E.) de 9 de julio, sábado, publicó el Decreto del Presidente 15/2011, de 8 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En ese mismo número del diario oficial autonómico se publicaron los nombres de los siete consejeros que, junto con el Presidente, conforman el nuevo Consejo de Gobierno extremeño. Y ese mismo sábado comenzaron de manera informal los trabajos del nuevo gobierno, aunque los nuevos consejeros no tomaron posesión hasta el lunes día 11 de julio.

El número de consejerías se redujo de 11 a 7, tal como había anunciado el nuevo Presidente. De los nuevos consejeros, 4 son hombres y 3 mujeres; 4 son militantes del P.P. y 3 son independientes. El perfil del nuevo gobierno, según destacaron los medios de comunicación extremeños, pretendía ser más técnico que político.

⁴ R.D. 975/2011, de 7 de julio, por el que se nombra Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura a don José Antonio Monago Terraza (*B.O.E.*, n.º 162, de 8 de julio de 2011).

La estructura del nuevo gobierno se fija por el citado Decreto del Presidente 15/2011⁵, modificado por el Decreto del Presidente 23/2011, de 4 de agosto, estando compuesto, además de por el Presidente de la Junta⁶, por las siguientes siete nuevas consejerías:

- La Consejería de Empleo, Empresa e Innovación. La titular de esta Consejería ostenta, a su vez, la Vicepresidencia de la Junta y la Portavocía⁷.
- La Consejería de Administración Pública⁸.
- La Consejería de Economía y Hacienda⁹.
- La Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo¹⁰.
- La Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía¹¹.
- La Consejería de Educación y Cultura¹².
- La Consejería de Salud y Política Social¹³.

⁵ Este Decreto presidencial tiene una corrección de errores publicada en el D.O.E., n.º 142, de 25 de julio de 2011.

⁶ La Presidencia ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de relaciones con la Asamblea de Extremadura, relaciones informativas, acción exterior, juventud y deportes.

⁷ Corresponde a esta Consejería la gestión de las competencias en materia de trabajo y políticas de empleo, las de minas y distribución de energía, así como las de ordenación y promoción industrial, comercio, promoción de la empresa y apoyo al emprendedor, modernización e innovación tecnológica, sociedad de la información, investigación, telecomunicaciones y política empresarial del sector público, con exclusión de aquellos organismos y sociedades que tengan la condición de medios propios o servicios técnicos de la Junta de Extremadura. Este mismo departamento tiene atribuida la gestión de las competencias orientadas a la ordenación y promoción del tejido industrial de la Región con el objetivo de impulsar la dinamización económica y la generación de empleo.

⁸ Esta Consejería, además de desempeñar la función de Secretaría del Consejo de Gobierno, ejercerá competencias en materia de servicios jurídicos, política tecnológica de carácter corporativo, administración electrónica, inspección de servicios, evaluación y calidad de la Administración, cooperación internacional al desarrollo, función pública y recursos humanos, justicia, interior y administración local.

⁹ Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de hacienda, ingresos públicos, Intervención general, presupuestos y Tesorería, patrimonio, auditoría, financiación autonómica y fondos europeos, política financiera, planificación y coordinación económica y estadística.

¹⁰ Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de infraestructuras hidráulicas y del transporte, de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y turismo.

¹¹ Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de agricultura, ganadería, desarrollo rural, medio ambiente y generación de energía.

¹² Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de política educativa y formación, educación universitaria, patrimonio y promoción cultural.

¹³ Esta Consejería es el órgano de la Junta de Extremadura al que corresponde el ejercicio de la autoridad sanitaria, la dirección y coordinación de las funciones, actividades y recursos del Sistema Sanitario de Extremadura, la planificación, el desarrollo y la gestión de la política extremeña en materia de atención social, con especial apoyo y ejecución de acciones dirigidas a las familias, infancia, juventud, mayores, personas en situación de dependencia, personas en riesgo y/o en situación de exclusión social, personas con discapacidad, minorías étnicas e inmigrantes, emigración y retorno, así como el fomento, elaboración y desarrollo de planes y actuaciones para la erradicación de la exclusión social. Le competen, asimismo, el desarrollo y la coordinación

Sin ser miembro del Consejo de Gobierno, existe la figura del Coordinador General de la Presidencia y Relaciones Institucionales, que depende directamente de la Presidencia de la Junta, y que tiene «la naturaleza jurídica de Alto Cargo con las consideraciones y demás circunstancias derivadas de la relación de empleo equivalente a la del cargo de Consejero»¹⁴.

La estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se establece por el Decreto 104/2011, de 22 de julio, en cuyo preámbulo se justifica la reestructuración administrativa en base a las circunstancias económicas y políticas, y que responde «a criterios de austeridad, eficacia y eficiencia en los recursos públicos, así como de racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía». Esta disposición de naturaleza organizativa está complementada por otras ocho que desarrollan de manera específica la estructura de la Presidencia de la Junta¹⁵ y de cada una de las siete Consejerías¹⁶.

El resultado final de esta normativa consiste en la reducción de los altos cargos en un 23%, puesto que los secretarios generales pasan de 12 en el último gobierno del P.S.O.E. a 11 en el nuevo del P.P., mientras que los directores generales se reducen más significativamente, en concreto, de 40 a 29.

4. LA CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO DE RUMBO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES NACIONALES DE NOVIEMBRE DE 2011

Las elecciones del día 20 de noviembre de 2011 trajeron una rotunda victoria del P.P. en el conjunto del Estado español, que le ha dado una mayoría absoluta

de las políticas sociales de apoyo a la dependencia, de promoción de la autonomía personal, de consumo, de drogodependencia y de igualdad.

¹⁴ Disposición adicional segunda del Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*D.O.E.*, n.º 142, de 25 de julio de 2011).

¹⁵ Decreto 204/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura (*D.O.E.*, n.º 152, de 8 de agosto de 2011).

¹⁶ Las siete disposiciones que desarrollan estas Consejerías, y que están publicadas todas ellas en el *D.O.E.*, n.º 152, de 8 de agosto de 2011, son las siguientes:

- Decreto 205/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación.
- Decreto 206/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública.
- Decreto 207/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, modificado por el Decreto 302/2011, de 23 de diciembre.
- Decreto 208/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo.
- Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía.
- Decreto 210/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.
- Decreto 211/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Política Social.

tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En la Cámara Baja los populares consiguieron un total de 186 diputados (con más de 10,5 millones de sufragios, equivalentes a más de un 44,5% de los votantes), mientras que el P.S.O.E. ha pasado del Gobierno del Estado a ser el primer partido de la oposición descendiendo hasta los 110 escaños (obtenidos con una cifra menor a 7 millones de votantes, lo que representa menos del 30% de los sufragios emitidos)¹⁷. Y de los restantes partidos, y en lo que aquí interesa, I.U. obtuvo 11 diputados (con más de 1,6 millones de votos, equivalentes a algo menos del 7% de los votantes) y U.PyD. llegó hasta los 5 escaños (con más de 1,1 de los votos, equivalentes a alguna décima menos del 5% de los sufragios).

En Extremadura se produjo también una arrolladora victoria del P.P.-E.U., en consonancia con los resultados nacionales, superando los obtenidos unos meses antes en las elecciones autonómicas y municipales de mayo, en las que ya había logrado acabar con la preponderancia socialista en Extremadura. Y es que el P.P. obtuvo en noviembre en torno a 27 mil votos más que en mayo.

En efecto, el P.P.-E.U. logró a nivel regional 6 diputados de los 10 posibles (con más de 335 mil votos, equivalentes a más del 51% de los votantes), resultantes de la suma de 4 escaños por Badajoz (con más de 200 mil votos, lo que supone más del 50% de los sufragios) y de 2 diputados por Cáceres (con algo más de 130 mil votos, equivalentes a algo más del 52% de los sufragios). En cada una de las dos circunscripciones provinciales logró 3 senadores, que, consecuentemente, a nivel autonómico sumaron 6 de los 8 senadores posibles¹⁸.

El P.S.O.E. consiguió 4 diputados (con menos de 250 mil votos, que representan algo más del 37% de los votantes), resultantes de los 2 obtenidos en Badajoz (donde alcanzó algo más de 150 mil votos, lo que supone un poco más del 37,6% de los sufragios) a los que se añaden otros 2 por Cáceres (con algo más de 91 mil votos, equivalentes a poco más del 36,5% de los sufragios). Este partido obtuvo tan solo 2 senadores, uno por cada provincia. El P.S.O.E. perdió con los populares incluso en los municipios de Villanueva de la Serena o de Villafranca de los Barros, que son 2 de los 3 municipios de los 20 más grandes de Extremadura donde había conseguido vencer al P.P. en las elecciones autonómicas de mayo.

Se quedaron sin representantes regionales en el Parlamento nacional, la coalición I.U.-V.-S.I.E.X. y el partido U.PyD. La primera ha obtenido más de 37 mil votos a nivel regional (equivalente a bastante más del 5,5% de los sufragios), y que son prácticamente los mismos resultados obtenidos en las elecciones

¹⁷ Recordemos que en las elecciones de 2008 el P.S.O.E. obtuvo 169 escaños, que le permitieron formar un gobierno sustentado en esa mayoría simple, mientras que el P.P. consiguió 154 diputados, siendo el principal partido de la oposición, I.U. 2 escaños y U.PyD. 1 diputado.

¹⁸ En las elecciones de 2008, el reparto de diputados fue de 5 para el P.S.O.E. (que ganó las elecciones tanto en la provincia de Cáceres como en la de Badajoz) y de 5 para el P.P. En cuanto al Senado, el P.S.O.E. obtuvo 6 actas, por 2 del P.P.

nes autonómicas de mayo (y en torno al doble de los obtenidos en las elecciones generales de 2008), sin que, por lo tanto, su abstención en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura le haya pasado ningún tipo de factura. U.PyD. es la cuarta fuerza de la Comunidad Autónoma, habiendo obtenido más de 22.000 votos (lo que supone casi en torno al 3,5% de los sufragios), multiplicando por cuatro su electorado desde las elecciones del 2008.

Con la extrapolación de estos datos de las elecciones nacionales de noviembre, y su aplicación a la composición de la Asamblea regional, el P.P. habría obtenido 37 escaños (frente a los 32 que realmente logró en las elecciones de mayo), el P.S.O.E. hubiera quedado con 25 diputados (5 menos de los 30 que consiguió en mayo) e I.U. hubiera mantenido los mismos 3 escaños que en mayo.

5. LA PRIMERA PRUEBA DE FUEGO DEL NUEVO GOBIERNO POPULAR EXTREMEÑO: EL DEBATE DE LOS PRESUPUESTOS

La primera gran prueba de fuego del nuevo gobierno extremeño ha sido la aprobación de su primera ley de presupuestos, que ha tenido lugar a mediados del mes de enero de 2012. El nuevo gobierno presentó su proyecto presupuestario en el mes de noviembre de 2011 y frente a él formularon tanto el Grupo Parlamentario de I.U. como el socialista sendas enmiendas a la totalidad durante los primeros días de diciembre. La actuación de I.U. hizo dudar de la posibilidad de que se lograra aprobar el proyecto gubernamental. No obstante, las dudas quedaron despejadas durante el debate parlamentario de las enmiendas a la totalidad el 15 de diciembre de 2011, dado que I.U. retiró su enmienda tras la aceptación (aunque de manera condicionada a que efectivamente se obtenga la correspondiente cantidad de dinero) por parte del Presidente de la Junta de la propuesta de I.U. de añadir 140 millones de euros al capítulo de ingresos (100 provenientes de la deuda histórica y 40 de la venta de patrimonio), para el pago de la renta básica de inserción a favor de los hogares más pobres de Extremadura y para el fomento de la inversión productiva y del empleo. Retirada la enmienda a la totalidad de I.U., la del P.S.O.E. fue rechazada al obtener tan solo 30 votos a favor, frente a los 32 votos en contra del grupo popular y las 3 abstenciones de I.U.

III. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura fue aprobado por las Cortes Generales mediante la L.O. 1/2011, de 28 de enero¹⁹. Este texto, que sustituye

¹⁹ Sobre el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011, véanse V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012; y J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

al anterior de 1983, constituye el último de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora, desde que se abriese el proceso de reformas con el Estatuto valenciano allá por el año 2006²⁰, y, según las perspectivas socioeconómicas que estamos viviendo y las que parecen avecinarse, va a ser previsiblemente el último durante el futuro próximo.

La transformación de los textos estatutarios ha sido muy amplia en todos los Estatutos reformados, y tradicionalmente se ha considerado que ha sido realmente amplísima en el caso del Estatuto catalán (y, en gran medida, también del andaluz), si bien su contenido originario ha sido, ciertamente, matizado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones, y de manera muy particular por la célebre S.T.C. 31/2010, de 28 de junio²¹.

El Estatuto extremeño se separa sensiblemente en sus planteamientos de partida del maximalismo seguido en Cataluña. En términos muy claros, se ha huido de manera muy evidente de intentar aprobar un «Estatuto-Constitución»²². Eso sí, cualquiera que pudiera pensar que el texto extremeño es un texto jurídico simple caería en el más profundo de los errores, rompiendo, por lo demás, esta norma estatutaria, sin ningún tipo de empacho, el cliché del efecto emulación con el resto de los nuevos textos estatutarios, al evitar, por ejemplo, la incor-

Sobre los antecedentes, el marco político y los trabajos técnicos que se han seguido para la elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura son imprescindibles los trabajos de I. SÁNCHEZ AMOR («La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2010. Antecedentes y marco político») y de F. JOVER LORENTE («Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura»), publicados ambos en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

²⁰ Mediante la L.O. 1/2006, de 10 de abril, se reformó (muy ampliamente, pero no en su totalidad) la L.O. 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Con posterioridad a esta norma, se han dictado las siguientes normas de aprobación de Estatutos de segunda generación: la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; la L.O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y la L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Debe tenerse en cuenta, por último, que la L.O. 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ha sido modificada por la L.O. 1/2001, de 26 de marzo, y, muy parcialmente, por la L.O. 7/2010, de 27 de octubre.

²¹ Además de la referida S.T.C. 31/2010, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido el protagonista de las siguientes resoluciones de nuestro Alto Tribunal: la S.T.C. 46/2010, de 8 de septiembre; la S.T.C. 47/2010, de 8 de septiembre; la S.T.C. 48/2010, de 9 de septiembre; la S.T.C. 49/2010, de 29 de septiembre; la S.T.C. 137/2010, de 16 de diciembre, y la S.T.C. 138/2010, de 16 de diciembre.

²² Sobre este concepto «Estatuto-Constitución», véase S. MUÑOZ MACHADO, «El mito del Estatuto Constitución», en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, I.D.P., 2005. Para comprender la evolución y la situación actual de nuestro Estado Autónomico son esenciales los dos siguientes trabajos de este mismo autor: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Iustel, 2.ª ed., 2007; y *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III: *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2009.

poración de una carta de derechos a la que parecía que no podía renunciar ninguna Comunidad Autónoma.

2. LAS BASES IDEOLÓGICAS, SOCIALES Y TERRITORIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA²³

El Preámbulo del Estatuto de Extremadura resalta dos ideas claves sobre las que se asienta nuestra Comunidad Autónoma: su identidad como pueblo que le hace dotarse de autonomía, por un lado; y su encaje dentro de una España única, por otro. En relación con la primera de estas ideas, el Preámbulo declara que el pilar fundamental para la conformación de la Comunidad Autónoma de Extremadura es la voluntad de los extremeños de hoy, y no el peso de la historia. Ahora bien, y como segunda idea rectora de la actual realidad extremeña, reza el Preámbulo que la Extremadura autónoma lo es dentro de una España única.

Esta filosofía programática encuentra su acomodo positivo en la definición de la Comunidad Autónoma de Extremadura efectuada en el artículo primero del Estatuto: «Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica y por voluntad democrática de los extremeños, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica» (art. 1.1).

El dibujo del perfil completo de Extremadura tiene que tener necesariamente en cuenta la existencia de unos «elementos diferenciales» enunciados por el propio Estatuto²⁴, y que junto a los principios rectores recogidos en su art. 7 deben guiar la actuación de los poderes públicos extremeños, que «emanan del pueblo, de la Constitución y del Estatuto», y que asumen «el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños» (art. 1, apartados 2 y 3).

El Título Preliminar determina, además, las bases territorial (art. 2) y poblacional (art. 3) sobre las que se construye la Comunidad Autónoma, pero, sin duda, una de las grandes particularidades del nuevo Estatuto de Extremadura es su tratamiento de los derechos.

Los extremeños tienen reconocidos unos derechos y sobre ellos pesa, también, una serie de deberes previstos en un único precepto del Estatuto: el art. 6. En

²³ Con respecto a estas cuestiones, ténganse presentes V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El Estatuto de Autonomía de Extremadura: una visión de conjunto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012; y J. TUDELA ARANDA, «La ideología en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Derechos y principios. La reacción frente a la emulación», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

²⁴ Estos «elementos diferenciales» son enumerados por su art. 1.4 en los términos siguientes: «la vitalidad de su reciente identidad colectiva, la calidad de su medio ambiente y su patrimonio cultural, el predominio del mundo rural, su proyección en Portugal e Iberoamérica, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales».

otros términos, a pesar de que, en primer lugar, todos los Estatutos de segunda generación cuentan con un catálogo de derechos para los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, a pesar de que, en segundo lugar, en el texto aprobado por la Comisión de Expertos encargada de elaborar un proyecto de Estatuto de Autonomía para Extremadura se contenía uno de estos catálogos, y a pesar de que, en tercer lugar, el Tribunal Constitucional ha avalado (ciertamente con condicionantes) este tipo de catálogo de derechos en su S.T.C. 247/2007, de 12 de diciembre, la opción política bien consciente seguida en Extremadura ha sido la de prescindir de toda carta de derechos (lo que constituye con toda seguridad la diferencia más visible del Estatuto extremeño con el resto de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora), contentándose con proclamar (algo que es, ciertamente, tan simbólico como importante) lo siguiente: «Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución» (art. 6.1, inciso primero). Con este aserto tan lapidario se expresa un evidente deseo del poder estatuyente: los derechos esenciales de los extremeños deben identificarse claramente, sin ningún tipo de interferencia, con los derechos constitucionales.

Esta declaración primaria se ve acompañada, no obstante, de una segunda: «Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición» (art. 6.1 inciso final). No obstante, no son éstos los únicos derechos estatutarios, sino que a ellos pueden sumarse, por ejemplo en el ámbito de la justicia, y entre algunos otros, el derecho a la justicia gratuita, a la orientación jurídica, a la atención a las víctimas de los delitos, o a disponer de mecanismos de mediación y de conciliación en la resolución de conflictos en las materias de competencia autonómica.

3. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL²⁵

Extremadura ha rechazado conscientemente la aproximación maximalista seguida por los Estatutos catalán y andaluz, que pretenden definir de manera pormenorizada, o si se quiere agotadora, el contenido de cada una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ha adquirido algún tipo de competencias. Consecuentemente con esta filosofía, la norma institucional básica

²⁵ Sobre la regulación del régimen competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, véanse Á. MENÉNDEZ REXACH, «Competencias, cooperación e integración en órganos del Estado», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011; V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva en relación con los títulos competenciales materiales atribuidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el proyecto de reforma de su Estatuto», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 26, 2011; y V. ÁLVAREZ GARCÍA, «Las reglas generales sobre las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura en su nuevo Estatuto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.

de nuestra Comunidad Autónoma resulta en esta materia sensiblemente menos farragosa que las actualmente vigentes en Cataluña o en Andalucía. Esto no significa que el modelo extremeño no presente algunas particularidades, que pueden constatarse a continuación.

La regulación del régimen competencial se inicia con el establecimiento, en el art. 8 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, de una serie de disposiciones generales, que son complemento indispensable del resto de los preceptos que integran el Título relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma; disposiciones o previsiones generales que versan sobre las siguientes cuestiones: a) La declaración de que las competencias autonómicas se determinan a través de los elementos de «materia» y de «función»; b) El establecimiento de la «cláusula sin perjuicio» de manera general, para no tener que repetirla después en cada uno de los títulos competenciales que lo pudieren requerir de manera específica: la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerá sus competencias (todas sus competencias), «sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado en virtud de títulos competenciales propios previstos en la Constitución»; c) El establecimiento de una cláusula residual de atribución de competencias, que confiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura competencias no comprendidas en el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño en dos tipos de supuestos: 1) Las que sin estar previstas en dicho Título le puedan corresponder de acuerdo con la Constitución, con los otros Títulos del nuevo Estatuto y con el resto del ordenamiento jurídico; y 2) Las «atribuidas, delegadas o transferidas por el Estado» a la Comunidad Autónoma bien para igualar u homogeneizar las competencias de Extremadura con las de otras Comunidades Autónomas que hubiesen asumido en sus Estatutos un mayor nivel competencial (supuesto este específicamente previsto por el art. 14 del propio Estatuto extremeño), o bien porque el Estado utilizase alguno de los mecanismos de transferencia o delegación de competencias (por ejemplo, y de manera bien significativa, a través de las Leyes Orgánicas contempladas en el art. 150.2 C.E.) para transferir una competencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura específicamente, o a ésta y otras Comunidades Autónomas pero sin perseguir, necesariamente, una finalidad de homogeneización competencial; y d) La habilitación a la Comunidad Autónoma para que, «en el ejercicio de todas sus competencias», pueda establecer «políticas propias», cuyo alcance será, lógicamente, variable en función del tipo de competencia de que se trate.

Tras estas cláusulas generales, el nuevo Estatuto de Extremadura establece el tradicional trípodé competencial propio de nuestro modelo autonómico, distinguiendo entre las competencias autonómicas exclusivas, las compartidas (o, como las prefiere llamar el Estatuto extremeño, «competencias de desarrollo normativo y ejecución») y las ejecutivas, enumerando nuestro texto normativo las materias que se integran dentro de las mismas (sin proceder, en ningún caso, a la definición pormenorizada de sus perfiles) e indicando las funciones

que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre cada una de las categorías competenciales previstas.

Junto a esta tríada de competencias tradicionales, el Estatuto extremeño recoge dos nuevas categorías perfectamente conocidas en la jurisprudencia constitucional: a) Son funciones de la Comunidad Autónoma el ejercicio de las potestades de desarrollo (debe entenderse «normativo», en su caso) y de ejecución de normas supranacionales (provenientes o no de la Unión Europea) «en los ámbitos materiales de la competencia autonómica» (art. 12). Y b) Corresponden, asimismo, a la Comunidad extremeña las competencias «accesorias», «instrumentales» o «inherentes» a aquellas otras sobre las que la Administración autonómica tenga atribuida por el «bloque de constitucionalidad» la competencia «sustantiva», «matriz» o «principal» (art. 13).

4. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE EXTREMADURA²⁶

A la luz del texto constitucional (art. 148.1.1) y del propio Estatuto extremeño (art. 9.1.1) corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia exclusiva para la creación, la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de sus instituciones. Partiendo de esta base, y de que en líneas generales la estructura organizativa básica no difiere, salvo en aspectos puntuales (que en algún caso tienen, ciertamente, una considerable significación jurídica), de la regulación ya existente en el anterior Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983, el nuevo Estatuto diferencia entre, por un lado, las «instituciones de autogobierno» y, por otro lado, «otras instituciones estatutarias».

A) Las instituciones fundamentales o «instituciones de autogobierno» (en la terminología utilizada, como sabemos, por el nuevo Estatuto) son, naturalmente, la Asamblea de Extremadura, el Presidente de Extremadura y la Junta de Extremadura. Veamos algunos de sus rasgos caracterizadores:

- a) La Asamblea de Extremadura es el órgano legislativo de carácter unicameral, que representa al pueblo de Extremadura, estando conformada por un número máximo de sesenta y cinco diputados, y teniendo atribuidas múltiples funciones (art. 16), que pueden agruparse en torno a las siguientes categorías: 1) Las tareas relativas al ejercicio de la función legislativa; 2) Las competencias referidas

²⁶ Sobre el sistema institucional de Extremadura diseñado por el nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, véanse L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Modelo de gobierno y sistema de fuentes en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011; V. ÁLVAREZ GARCÍA, «Introducción a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 10, 2010; y V. ÁLVAREZ GARCÍA, «Las funciones cuasi-jurisdiccionales del Consejo Consultivo de Extremadura», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.

- a las autorizaciones y a los controles políticos sobre actuaciones institucionales; 3) Las atribuciones relativas a la participación en la conformación de altas instituciones del Estado; y 4) como cláusula de cierre, cualquiera «otra facultad o función que se derive de la Constitución, del presente Estatuto y del ordenamiento jurídico».
- b) El Presidente de Extremadura es la institución de autogobierno que «ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, ejerce la representación ordinaria del Estado en la misma y preside la Junta de Extremadura» (art. 24.1), ordenándose sus funciones en base a esta triple naturaleza de nuestra figura.
 - c) La Junta de Extremadura es la institución de autogobierno de naturaleza colegiada que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad Autónoma, estando compuesto este órgano por el Presidente, los Vicepresidentes, de haberlos, y los Consejeros, y dependiendo todos los miembros de la Junta de su Presidente, que los nombra y separa libremente, aunque dando cuenta a la Asamblea de Extremadura (art. 34). Además de las funciones propias de todo gobierno (como, por ejemplo, las relativas al establecimiento de la política general de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias asumidas, la dirección de la Administración regional, y el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva –art. 32.1–), deben subrayarse otras tareas de rango estatutario ligadas a la elaboración de normas con rango de ley, como son las expresadas a continuación: la elaboración de textos refundidos o textos articulados previa delegación de la Asamblea, que en todos los casos se reserva su aprobación, antes de su entrada en vigor, mediante una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea (art. 22.2 y 3); y la aprobación de los decretos-leyes en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, que deberán ser sometidos al trámite de convalidación por la Asamblea en el plazo máximo de un mes desde su publicación oficial (art. 33).
 - d) El Estatuto regula, asimismo, los mecanismos de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos, que responden a los principios básicos del «parlamentarismo racionalizado», de tal manera que para poder gobernar es necesaria la recíproca confianza del Ejecutivo (en particular de su Presidente) y de la Asamblea Legislativa. La Asamblea elige al Presidente y le somete a él y a su gobierno a diferentes grados de control (desde los mecanismos de control ordinario hasta la moción de censura); el Presidente por su parte puede bajo su exclusiva responsabilidad disolver la Asamblea y convocar nuevas elecciones. Los Consejeros dependen del Presidente, que es quien los nombra y separa libremente, con la obligación, tan solo, de dar cuenta a la Asamblea, cesando, además, cuando lo hace éste.

- B) Las otras instituciones estatutarias son, por su parte, las cuatro siguientes: dos ya existentes, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Extremadura; y dos que no han sido hasta el momento puestas en pie, y que dudosamente lo serán (dada la difícil situación económica por la que atravesamos) en el futuro próximo, a saber: el Consejo de Cuentas y el Personero del Común (figura equivalente al Defensor del Pueblo en Extremadura).

Mención muy especial de entre todas ellas merece el Consejo Consultivo que ha visto acrecentadas sus competencias de una manera extraordinaria, y con ello ha visto muy reforzado su papel institucional con la atribución de funciones cuasi-jurisdiccionales, que configuran a este órgano como un verdadero árbitro político-institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo autonómicos. Y es que, en efecto, junto a las tradicionales funciones consultivas o «de asesoramiento» que son propias de los órganos de esta naturaleza, el Consejo Consultivo extremeño ha visto atribuidas, ciertamente, dos tipos de funciones de suma importancia: a) La primera es la relativa a la resolución de los «conflictos entre instituciones de autogobierno» (art. 44.1); y b) La segunda es la referida al control de las leyes dictadas por la Asamblea autonómica que el Presidente de Extremadura considere que no se ajustan a la Constitución o al Estatuto de Autonomía, «salvo que se haya iniciado contra ellas la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el Tribunal Constitucional» (art. 44.3). En todo caso, el Consejo Consultivo de Extremadura no actúa como un órgano jurisdiccional y su dictamen será no vinculante, pero, indudablemente, tendrá un valor fáctico que irá ligado a la «auctoritas» que tenga el referido órgano consultivo, en función de su composición y de su funcionamiento.

5. EL PODER JUDICIAL EN EXTREMADURA²⁷

Ninguna Comunidad Autónoma (sin que la extremeña sea una excepción) puede contar con un Poder Judicial propio, según ha expresado de manera meridianamente clara el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 42 de su S.T.C. 31/2010.

El Estatuto de Extremadura, como no podía ser de otra manera, respeta en sus trazos gruesos (quizá algo menos en alguna cuestión que podría parecer a simple vista como más de detalle, aunque no por ello de inferior trascendencia simbólica) esta doctrina constitucional. Y así, por ejemplo, no incluye, por un lado, dentro del régimen institucional autonómico el Poder Judicial, sino que lo regula en un Título independiente del nuevo Estatuto circunscrito exclusivamente a esta cuestión, y, por otro, la rúbrica del Título consagrado al Poder

²⁷ En relación con esta cuestión, véase V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El Estatuto de Autonomía de Extremadura: una visión de conjunto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.

Judicial no utiliza la preposición «de», sino «en», de tal forma que no se habla en el Estatuto del «Poder Judicial *de* Extremadura», y sí –correctamente– del «Poder Judicial *en* Extremadura».

Bajo este prisma, el nuevo texto estatutario regula en su esencia las dos instituciones enmarcadas dentro del ámbito judicial en Extremadura (y que, en todo caso, no son instituciones de autogobierno): el Tribunal Superior de Justicia (art. 50) y el Consejo de Justicia de Extremadura (art. 52). En relación con este último órgano, el Estatuto se limita a configurarlo como «el órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y la administración de la justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial», lo que no merece tacha alguna de inconstitucionalidad²⁸.

Con independencia de las normas institucionales en materia de justicia, el Título III contiene una enumeración de las competencias autonómicas en este ámbito (art. 49), y que, en principio, sirve de complemento indispensable para matizar la inclusión tan genérica (como, en mi opinión, irreal jurídicamente) de la materia «Administración de justicia» dentro del listado de las competencias exclusivas de la Comunidad de Extremadura (art. 9.1.2).

6. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA²⁹

Partiendo de la doctrina constitucional sobre esta materia contenida en la S.T.C. 31/2010, de 28 de junio (F.J. 36), nada hay que objetar desde un punto

²⁸ Probablemente pueda ser distinta la conclusión con respecto a distintos apartados del art. 51 del Estatuto (titulado «De los altos cargos judiciales y del Ministerio Fiscal en Extremadura»), donde se prevé la participación del Consejo de Justicia de Extremadura en la realización de determinados nombramientos: los del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, los de los Presidentes de Sala de este Tribunal Superior de Justicia y los de los Magistrados del citado Tribunal de Justicia nombrados por el Consejo General del Poder Judicial. Pues bien, aplicando la doctrina constitucional emanada por la S.T.C. 31/2010, de 28 de junio, referida a la «participación» del Consejo de Justicia de Cataluña en la designación de los Presidentes de órganos judiciales radicados en Cataluña (según la cual la atribución de estas competencias de participación al órgano autonómico son inconstitucionales «por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial», en la medida en que «afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio» –F.J. 48–), la participación mediante audiencia («oído» en palabras del art. 51 del nuevo Estatuto extremeño) del Consejo de Justicia de Extremadura en la designación de los cargos judiciales prevista en dicho precepto estatutario quizá pudiese incurrir, en mi opinión, en los mismos vicios jurídico-constitucionales por los que se declaró inconstitucional la participación del Consejo de Justicia catalán en el nombramiento de los altos cargos judiciales en Cataluña, en la medida en que el referido art. 51, en sus apartados 1 a 3, recoge atribuciones que al afectar directamente a la función jurisdiccional son de competencia estatal, estando encomendadas al órgano de gobierno del Poder Judicial, esto es, al Consejo General del Poder Judicial, y no, insisto, a un órgano autonómico.

²⁹ Con respecto a este tema, téngase presente V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El Estatuto de Autonomía de Extremadura: una visión de conjunto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto*

de vista estrictamente jurídico a la regulación que el Estatuto extremeño hace del régimen local en Extremadura, que, aunque desarrollada en su Título IV, ya contiene una referencia a esta cuestión en el art. 9.1.3 del mismo, al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la «organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y [el] régimen local», pero, eso sí, en los términos previstos en el citado Título IV del Estatuto (arts. 53 a 60).

El primero de los preceptos señalados enumera las dos piezas territoriales básicas en las que «Extremadura se estructura territorialmente», que son (como no podía ser de otra forma por imperativo constitucional) el municipio (que se concibe como entidad dotada de autonomía política –y no meramente administrativa–) y la provincia; a las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (art. 53.1), pero que necesitan de una ley específica para su creación (arts. 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales hay que señalar que:

- a) La Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (art. 53.2);
- b) El Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente (y a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos, como el catalán o el andaluz) a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no solo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas «en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales», prestando, asimismo, «servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas» (art. 56.2);
- c) La gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (art. 59.2);
- d) Se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 59.3);
- y e) La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4).

El Título IV concluye con un art. 60 en el que se procede a la regulación de las haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía

de Autonomía de Extremadura, Madrid, Iustel, 2012.

local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el «equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad».

7. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA³⁰

Uno de los cambios sustanciales (tanto cualitativa, como cuantitativamente) en todos los Estatutos de Autonomía de segunda generación, y, por supuesto, en el nuevo Estatuto extremeño, es el relativo a la importancia que ha cobrado la regulación de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

El art. 61 del Estatuto de Extremadura, que es el primero del Título dedicado a esta materia, establece que la Comunidad Autónoma podrá establecer relaciones, «en ejercicio de sus competencias y defensa de sus intereses», con: a) El Estado; b) Las demás Comunidades Autónomas; y c) Las entidades extranjeras o supranacionales. A este listado de entidades hay que añadir, naturalmente, las Administraciones Locales, cuyas relaciones institucionales han sido reguladas en el Estatuto extremeño en el Título IV, relativo a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, y, en particular, en su art. 59, citado con anterioridad.

- a) Las técnicas de *relación vertical* de la Comunidad Autónoma con el Estado, en primer lugar, son, en esencia, las siguientes: 1) Los convenios de colaboración entre ambas Administraciones u otros medios para cumplir objetivos de interés común (art. 62.1); 2) La participación de la Comunidad Autónoma «en las instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado que afecten a sus competencias e intereses de acuerdo con lo establecido en la correspondiente legislación estatal y el presente Estatuto» (art. 63.1, en relación con el art. 62.2)³¹; 3) La participación de la Comunidad Autónoma de Extremadura «en los procesos de designación de miembros de los órganos constitucionales e instituciones del Estado en los términos que dispongan las leyes» (art. 63.2)³²; 4) La designación directa por la Comunidad Autónoma

³⁰ En relación con la configuración de las relaciones institucionales de la Comunidad de Extremadura en el nuevo Estatuto de Autonomía, pueden consultarse V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El Estatuto de Autonomía de Extremadura: una visión de conjunto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012; y Á. MENÉNDEZ REXACH, «Competencias, cooperación e integración en órganos del Estado», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

³¹ Este precepto debe interpretarse, para poder aceptar su constitucionalidad, siguiendo las líneas esenciales del dictado que la S.T.C. 31/2010 había efectuado para su equivalente del Estatuto catalán (art. 174.3), esto es, en el sentido de que la participación orgánica y procedimental de la Comunidad extremeña «no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales» (F.J. 111).

³² La constitucionalidad de esta previsión está condicionada por las dos siguientes apreciaciones: Primera, existe una libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación expresada en este precepto. Segunda, el Estado dispone de la competencia para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se insertará en los procesos de designación de los miembros de los órganos constitucionales (S.T.C. 31/2010, F.J. 113).

de Extremadura de «representantes en los órganos de gestión, control y administración de las empresas públicas, instituciones y entidades del Estado que tengan su sede o que desarrollen su actividad en Extremadura en los términos que se establezcan en la legislación estatal y el presente Estatuto» (art. 63.3); y 5) La creación de órganos de relación específicos entre la Comunidad Autónoma y el Estado para abordar «asuntos específicos» de Extremadura (art. 62.3), creando el propio Estatuto, entre estos órganos de relación bilateral, uno de extraordinaria importancia: la Comisión de Cooperación bilateral (art. 64), que está llamada a constituir «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de Extremadura y del Estado» (art. 64.1).

- b) Las técnicas de *cooperación horizontal* de Extremadura con otras Comunidades Autónomas, en segundo lugar, son, esencialmente, las dos tradicionales ya previstas en el art. 145.2 C.E. (esto es, los convenios de colaboración –art. 65– y los acuerdos de cooperación –art. 66–), a las que se une un nuevo instrumento: los foros multilaterales de cooperación horizontal (art. 67).
- c) La regulación de la *acción exterior* de Extremadura, en tercer lugar, está abordada en el Estatuto extremeño fijando, en un primer término, unas reglas generales aplicables a toda ella (y que engloba la regulación de sus principios rectores –art. 68– y de los instrumentos generales previstos para su desarrollo –art. 69–), y, en segundo término, tres proyecciones específicas de la actividad externa de Extremadura ligadas a los intereses geopolíticos propios de nuestra Comunidad, y que se centran en la Unión Europea (art. 70), en Portugal (art. 71) y en la Cooperación al Desarrollo (art. 72).

8. LA ECONOMÍA Y LA HACIENDA PÚBLICA DE EXTREMADURA

Con independencia de la necesidad de proceder a la adaptación a la realidad jurídica y social de la España de principios del siglo XXI de unos textos legales que se elaboraron en los primeros años de nuestra presente etapa democrática (es cierto que, a veces, con un gran trasfondo ideológico, como con la idea de la implantación del principio de la bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, o, incluso de la incorporación de cartas autonómicas de derechos), los Estatutos de Autonomía de segunda generación lo que claramente han pretendido ha sido una readaptación del sistema de financiación autonómico en función de sus propios intereses. Cada Comunidad Autónoma ha puesto de relieve sus objetivos financieros en sus textos estatutarios, que tienen su reflejo maximalista en Cataluña, donde, sea o no cierto jurídicamente, se ha visto o pretendido ver la idea de la búsqueda de una especie de sistema de concierto o de convenio (a la vasca o a la navarra) en el modelo de financiación autonómica. Es cierto que el poderío económico y político catalán ha eclipsado la importancia de las aportaciones jurídicas al modelo de financiación

de otros Estatutos, como el de Extremadura, porque por muy avanzado o por muy complejo técnicamente que sea el sistema contenido en el texto estatutario de nuestra región, lo cierto es que los recursos económicos que genera Cataluña y los que produce Extremadura son, desgraciadamente, poco comparables.

Partiendo de esta idea de que medios económicos e influencia política, por un lado, y técnicas jurídicas, por otro, no tienen por qué ir de la mano, debemos indicar que el Primer Capítulo del comentado Título VI, que se destina a la regulación de la Economía de Extremadura, carece, a comparación del resto del Título VI, de la más mínima relevancia jurídica (quizá sí que la pueda tener desde un punto de vista sistemático y, sobre todo, simbólico), limitándose a reiterar principios constitucionales económicos (art. 73), o refiriéndose a cuestiones económicas puntuales, que sirven para recordar aspectos ciertamente específicos del papel que, por lo demás, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico a la participación de los poderes públicos en la regulación económica. En este contexto, se refiere el Estatuto extremeño sucesivamente a la planificación económica (art. 74), al reconocimiento del sector público (art. 75) y a la intervención de los poderes públicos sobre el sector financiero (art. 76).

Si la importancia de la regulación de la economía de Extremadura es, ciertamente, mínima, la ordenación de la hacienda pública de Extremadura (Capítulo II del Título VI) y de las relaciones de la hacienda autonómica con la estatal (Capítulo III del citado Título) cobran, por el contrario, una relevancia máxima³³.

El nuevo Estatuto de Extremadura contiene, en materia hacendística, importantes imposiciones unilaterales de la Comunidad de Extremadura al Estado³⁴,

³³ Sobre la hacienda pública extremeña y sobre sus relaciones con la hacienda estatal son de obligada referencia los trabajos de C. CHECA GONZÁLEZ («La hacienda pública de Extremadura y sus relaciones con la hacienda del Estado») y de J. ZORNOZA PÉREZ («La financiación autonómica en el Proyecto de Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura»), publicados ambos en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011. Véanse, asimismo, los estudios publicados en C. ELÍAS MÉNDEZ (ed.), *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Y en otros modelos autonómicos e internacionales)*, Madrid, Dykinson, 2008.

³⁴ Este tipo de declaraciones quizá pueda tener una importancia política dentro del sistema de financiación autonómico (que la historia de nuestro actual modelo de Estado ha demostrado que ha sido variable en función del peso político y económico de las diferentes Comunidades Autónomas en los centros decisorios estatales), pero difícilmente puede decirse que constituyan normas jurídicas de naturaleza imperativa cuyo incumplimiento lleve aparejadas consecuencias jurídicas reales. Y es que no debe olvidarse que es jurídicamente al Estado (otra cosa es que el Gobierno, y, naturalmente, las Cortes Generales, que lo rijan estén más o menos condicionados a la hora de tomar las decisiones por el peso político de una región sobre dichas instituciones, o, como vulgarmente se suele decir, en Madrid), «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 C.E. (hacienda general)» (S.S.T.C. 13/2007, de 18 de enero, F.J. 11; y 31/2010, de 28 de junio, F.J. 138). O expresado en otras palabras, las decisiones sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas «han de adoptarse con carácter general y de

entre las que, a título ejemplificativo, podrían citarse las siguientes: la prohibición establecida (en el marco de la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios para que en Extremadura se presten los servicios en condiciones de sustancial igualdad al resto del Estado) de que «las diferentes formulaciones estatutarias puedan significar perjuicios para la región» (art. 86.2); la obligación de que para determinar las necesidades de financiación por parte del Estado a la Comunidad Autónoma se consideren distintas variables fijadas por el propio Estatuto (art. 86.5); la obligación del Estado de resarcir la «deuda histórica» que existe con Extremadura (disposición adicional primera); o la de realizar anualmente «inversiones complementarias» en la Comunidad Autónoma equivalentes como mínimo al uno por ciento del P.I.B. regional (disposición adicional segunda), etcétera.

La regulación de la hacienda pública en Extremadura es la protagonista, como decía hace unos instantes, del Capítulo II (arts. 77 a 85). Este Capítulo está estructurado en un artículo inicial (art. 77), y tres Secciones: la primera (arts. 78 y 79), relativa al presupuesto (que está expresamente sometido al principio de estabilidad presupuestaria) y al gasto público (que debe perseguir la consecución de una igualdad material entre las distintas partes del territorio extremeño); la segunda (arts. 80 a 83), referida a los recursos financieros, dedicando, sucesivamente, sus cuatro preceptos a los ingresos (art. 80), a los tributos propios (art. 81), a los impuestos cedidos y recargos (art. 82³⁵) y a la revisión económico-administrativa (art. 83); y la tercera (arts. 84 y 85), al patrimonio y al crédito público.

El art. 77 regula los principios generales de la hacienda extremeña y los fundamentos de su régimen jurídico, y merece, sin duda, una mención especial. La gran peculiaridad de este precepto reside en su apartado 4 que desmonta en buena medida la filosofía que quería imponerse en toda la regulación de la hacienda pública extremeña de no mencionar en todo el texto estatutario a la L.O.F.C.A., que en la concepción de los redactores del Estatuto (no así del Tribunal Constitucional) no sería una ley necesaria (de hecho el art. 157.3 C.E. no dice que mediante Ley Orgánica habrán de regularse, sino que emplea el tér-

forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación», no siendo posibles «decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (S.S.T.C. 104/1988, de 8 de junio, F.J. 4; y 31/2010, de 28 de junio, F.J. 130).

³⁵ Las previsiones de este precepto se completan con la disposición adicional tercera, rubricada «cesión de tributos». Esta disposición adicional tercera del nuevo Estatuto tiene su origen en la disposición adicional quinta del proyecto de Estatuto, que lo que pretendía era el traspaso desde el Estado a la Comunidad de los impuestos estatales totalmente cedidos a Extremadura, lo que los hubiera convertido en impuestos propios de la Comunidad, transformando su naturaleza jurídica. Esta propuesta no llegó a buen puerto, estando destinada la actual disposición adicional tercera a la «cesión de tributos», sin que en la misma se haga un elenco de los impuestos cedidos [a diferencia de lo que sucede con el Estatuto de Cataluña, que en su disposición adicional séptima contiene una «(R)elación de impuestos cedidos», cuya modificación «no se considerará modificación del Estatuto»], sino que realmente se limita a remitir a la correspondiente ley de cesión de tributos a Extremadura (o a «los instrumentos de aprobación de nuevos sistemas de financiación autonómica») para conocer cuáles son los impuestos cedidos en cada momento.

mino podrán regularse las cuestiones que, finalmente, han sido reguladas por la L.O.F.C.A.) y que tampoco tendría por qué ser previa y condicionar la actividad hacendística de los poderes autonómicos. Y, aunque solo sea en el apartado 4 del art. 77 del nuevo Estatuto, se acaba reconociendo el papel de la L.O.F.C.A. en relación con el deslinde de competencias hacendísticas entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado, al establecer de manera literal que: «Las disposiciones contenidas en este Capítulo [regulador de la hacienda pública extremeña] se interpretarán e integrarán de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica prevista en el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución».

El Capítulo III del Título VI del Estatuto se centra en la fijación de los criterios básicos de ordenación de las relaciones entre las haciendas estatal y extremeña, estando conformado por cinco preceptos que abordan, sucesivamente, los principios generales de la financiación autonómica (art. 86), la financiación de nivelación (art. 87), la participación y lealtad institucional (art. 88), la colaboración en materia fiscal (art. 89), y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, que es el «órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en el ámbito financiero» (art. 90).

A estos últimos preceptos deben añadirse para tener una idea cabal de la regulación estatutaria de las relaciones entre la hacienda estatal y la extremeña las disposiciones adicionales primera (que recoge la llamada «deuda histórica» existente en relación con Extremadura, y que ya había sido objeto de «reconocimiento» en la disposición adicional segunda del viejo Estatuto de Autonomía extremeño de 1983, y de la que la Comunidad extremeña tan solo ha recibido un anticipo a cuenta³⁶), y segunda (que impone al Estado la obligación de realizar, junto a las inversiones ordinarias, inversiones complementarias «como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional», «cada año y por un período de siete», con el objetivo de «acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional»).

9. LA REFORMA DEL ESTATUTO

La reforma del Estatuto extremeño se rige en la actualidad por el art. 91 del nuevo texto estatutario³⁷, que, como peculiaridad, prevé que la Ley Orgánica de aprobación definitiva de la reforma estatutaria incluirá la autorización del Estado

³⁶ Precisa el apartado 3 de la reseñada disposición adicional primera del nuevo texto estatutario que, en el caso de que, a la fecha de aprobación del nuevo Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías económicas correspondientes a la deuda histórica, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales «establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía» que conduzcan a la cancelación definitiva de las mismas. «En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto», siendo en todo caso posible el pago de anticipos a cuenta por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura (apartado 4).

³⁷ Sobre la significación de este precepto, puede verse V. ÁLVAREZ GARCÍA, «Sistema de fuentes del Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.

para que la Junta de Extremadura pueda convocar referéndum de ratificación en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, si así lo acuerda previamente la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

IV. EXTREMADURA Y LA CUESTIÓN DEL AGUA: EL RESULTADO DE LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y DE CASTILLA Y LEÓN

De manera coherente con su sentido de Estado, el Consejo de Gobierno extremeño (siguiendo la tesis sostenida por el Consejo Consultivo autonómico en sus correspondientes dictámenes) interpuso en los años 2007 y 2008 sendos recursos de inconstitucionalidad contra el art. 51 (y otros preceptos concordantes) del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, también de 2007, que atribuyen, respectivamente, competencias a Andalucía «sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», y a Castilla y León «en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma».

La finalidad última de ambos recursos es la defensa de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución atribuye al Estado de manera exclusiva sobre la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». En estos recursos, en definitiva, no se defienden tanto competencias extremeñas, cuanto estatales, sobre un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua.

El Gobierno extremeño defiende su legitimación para recurrir indicando el carácter supracomunitario tanto de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir como del Duero, pues el ámbito territorial de ambas se extiende a la Comunidad Autónoma de Extremadura, y subrayando, asimismo, el perjuicio que causan las normas recurridas a la propia autonomía de la Comunidad recurrente. El Tribunal Constitucional acepta la legitimación de la recurrente, afirmando que en estos casos no se recurre «en defensa de una competencia ajena, sino, más precisamente, que lo hace en defensa de un orden de distribución de competencias que, a su juicio, somete las aguas de la cuenca a la que pertenecen dieciocho municipios extremeños a la competencia exclusiva del Estado central, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que cualquier Comunidad Autónoma, también la de Extremadura, se atribuya determinadas competencias sobre las mismas» (S.T.C. 30/2011, de 16 de marzo, F.J. 3)³⁸.

³⁸ Prosigue el Tribunal Constitucional en la citada resolución, diciendo que: «No parece discutible el legítimo interés de la Comunidad Autónoma de Extremadura en que, de no poder ser

Sobre el fondo de la cuestión planteada por el Gobierno extremeño, el Alto Tribunal considera que los preceptos estatutarios impugnados son inconstitucionales tanto material como formalmente. En efecto, desde una perspectiva sustantiva, y partiendo de la doctrina sentada a partir de la S.T.C. 227/1988, de 29 de noviembre, concluye el Tribunal Constitucional que los preceptos impugnados deben reputarse inconstitucionales y nulos porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como son la del Guadalquivir y la del Duero, el art. 51 del Estatuto andaluz y el art. 75.1 del castellano-leonés vulneran el art. 149.1.22 de la Constitución³⁹. Desde un punto de vista formal, un Estatuto de Autonomía no es un tipo de norma que pueda servir para concretar con respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial de delimitación de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución reserva al Estado, y que son desplegadas por esta Administración Territorial mediante la vigente legislación estatal en materia de aguas, impidiendo que esta última normativa cumpla con «la función integradora y de reducción a la unidad que le(s) es propia»⁴⁰.

El Tribunal Constitucional rechaza, por último, que sea posible una interpretación conforme de los preceptos estatutarios impugnados con el art. 149.1.22 de la Constitución, dada «la inequívoca inconstitucionalidad material y formal» de los mismos, en la medida en que establecen «un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional [esto es, por el art. 149.1.22 de la Constitución]»⁴¹.

V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA Y DEL EJECUTIVO EXTREMEÑOS

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura se visto reducida sensiblemente con respecto al año anterior. Y es que, si en el año 2010 se apro-

ella misma la competente para la entera disciplina del régimen de aquellas aguas, no lo sea la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino únicamente el Estado central y, en la medida en que así resulte del criterio territorial adoptado por el legislador de aguas, la propia Comunidad Autónoma extremeña en el margen que para el ejercicio de competencias autonómicas permita el ejercicio de las que primeramente correspondan al Estado» (F.J. 3). Véase, asimismo, el F.J. 2 de la S.T.C. 32/2011, de 17 de marzo, en relación con la cuenca hidrográfica del Duero, y la impugnación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

³⁹ Véanse los FF.JJ. 6 de las citadas S.S.T.C. 30/2011 y 32/2011.

⁴⁰ Ténganse presentes los FF.JJ. 8 y 7, respectivamente, de las referidas S.S.T.C. 30/2011 y 32/2011.

⁴¹ Véanse los FF.JJ. 11 y 9, respectivamente, de las meritadas S.S.T.C. 30/2011 y 32/2011.

baron veinte leyes, durante el 2011 han visto la luz tan solo nueve. Todas ellas aprobadas antes de las elecciones autonómicas de mayo. Esta misma reducción de la labor normativa del Parlamento autonómico se ha producido tradicionalmente todos los años en los que ha habido comicios regionales.

La Leyes extremeñas del presente año pueden agruparse en torno a dos pilares básicos: el económico y el social. Las normas legales de naturaleza eminentemente económica son cinco, afectando (ordenadas cronológicamente), a los siguientes ámbitos: cajas de ahorro, turismo, agricultura, subvenciones y suelo. Las cuatro normas de carácter social se refieren, sucesivamente, al patrimonio histórico y cultural, a la educación, a la salud pública y a la igualdad de sexos.

Con independencia de estas leyes formales, y por primera vez en la historia de la Extremadura autonómica, el Ejecutivo regional ha aprobado, haciendo uso de las previsiones contenidas en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, un Decreto-Ley, destinado a la modificación de la Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura.

2. LEGISLACIÓN DE NATURALEZA ECONÓMICA

- A) *La Ley 1/2011, de 31 de enero, de modificación de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura*, persigue, según declara su exposición de motivos, un doble objetivo: a) La adaptación de la normativa de desarrollo autonómica a las nuevas bases estatales establecidas por el R.D.-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos de régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, bases que persiguen un fortalecimiento del sector, con dos líneas esenciales de actualización: la capitalización del sector, por un lado; y la profesionalización de sus órganos de gobierno, por otro. Y b) La incorporación de otro tipo de preceptos que son «convenientes para un mejor ejercicio de las competencias asumidas» por la Comunidad de Extremadura en materia de cajas.

Las modificaciones introducidas son realmente numerosas, pero el legislador extremeño manifiesta su «clara intención de coadyuvar a garantizar la permanencia del modelo de Cajas de Ahorros y su implicación con el territorio donde realizan su actividad, con especial incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el caso de las Cajas de Ahorros con domicilio social en el mismo». Aunque resulta difícil siquiera la enumeración de las novedades introducidas a la normativa preexistente, pueden destacarse las siguientes: la modificación del régimen jurídico de las cuotas participativas; la trasposición a la normativa autonómica del nuevo régimen de ejercicio indirecto de la actividad financiera de las cajas de ahorro; la ampliación de los órganos de las cajas de ahorro; la introducción de un nuevo grupo de representación; la limitación de la representación de las administraciones públicas al

40%; la determinación de la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de un órgano de gobierno con el de todo cargo político electo y con el de alto cargo de las administraciones públicas; el reforzamiento del nivel de profesionalización exigible a los miembros del consejo de administración, de la comisión de control y al director general; la atribución de derechos de representación a los cuotapartícipes en los órganos de gobierno de las cajas proporcionales al porcentaje que los mismos supongan sobre el patrimonio de la caja con el límite del 50% del citado patrimonio; la concreción de las facultades de autorización y supervisión de la Comunidad Autónoma en relación a las diferentes alternativas de ejercicio indirecto de la actividad financiera de las cajas; etcétera.

- B) *La Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura*, destaca literalmente en su exposición de motivos que el turístico se ha transformado «en un sector económico estratégico con gran capacidad de creación de riqueza, especialmente de crecimiento de empleo y renta, y que contribuye a potenciar la imagen de Extremadura a nivel nacional e internacional». Partiendo de esta realidad, esta nueva norma legal responde a una doble finalidad: a) La necesaria adaptación al momento presente de la normativa autonómica en materia turística preexistente, que ha quedado desfasada «debido al desarrollo, expansión e innovación que han experimentado las actividades del sector en nuestra Comunidad Autónoma, como la evolución de las actividades clásicas o la incorporación de nuevos servicios y actividades o nuevas fórmulas de prestación de los mismos». Y b) La incorporación al ordenamiento autonómico de las previsiones contenidas en la Directiva de Servicios⁴² y en la normativa estatal que la transpone⁴³.

En este contexto, la Ley regula, a lo largo de su extenso articulado, la organización y competencias de la administración turística (apostando decididamente por la cooperación interadministrativa y por la participación en la ordenación del sector de las asociaciones representativas de los diferentes intereses implicados en materia turística a través del Consejo de Turismo); los derechos y obligaciones de las «personas usuarias»; los recursos turísticos; la ordenación de la actividad turística (a través de las técnicas de la planificación –con su instrumento de cabecera, como es el Plan Turístico de Extremadura–, el fomento, la promoción turística, y la calidad); las profesiones turísticas; el régimen para el ejercicio de las actividades y prestación de servicios turísticos y los distintos tipos de

⁴² Directiva 2006/123/C.E., del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴³ Esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («Ley Paraguas»), y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («Ley Ómnibus»).

«empresas turísticas» (como las de alojamiento, de restauración, de intermediación turística o de actividades turísticas alternativas); y la disciplina turística (con una detallada ordenación de la inspección turística y del régimen sancionador).

- C) *La Ley 5/2011, de 7 de marzo, de creación de órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario*, tiene como base la idea expresada en su exposición de motivos de que: «La importancia del sector agrario en Extremadura aconseja disponer de órganos eficaces de participación de las Organizaciones Profesionales Agrarias, así como de las asociaciones más representativas del cooperativismo agrario y de la industria agroalimentaria en la representación institucional, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos». Partiendo de esta idea, y sobre la base de la Ley estatal 10/2009, de 20 de octubre, por la que se establece la determinación de las bases de representación de las Organizaciones Profesionales Agrarias, la presente norma autonómica crea y establece el régimen jurídico de dos órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario: el Consejo Agrario y Rural de Extremadura (C.A.R.E.X.), que es el órgano colegiado permanente de participación, asesoramiento, diálogo y consulta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia agraria y rural; y el Comité Asesor Agroalimentario de la Comunidad Autónoma de Extremadura (C.A.D.E.C.A.E.X.), que tiene como finalidad el asesoramiento de la Administración autonómica en la determinación de las orientaciones generales de la política agroalimentaria.

Esta Ley procede, asimismo, a la extinción de las Cámaras Agrarias Provinciales de Cáceres y Badajoz en tanto que antiguas Corporaciones de Derecho Público, regulando el destino de su personal y de su patrimonio.

- D) *La Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, destaca, en su exposición de motivos, la importancia de este instrumento de fomento a nivel autonómico para «la consecución de los objetivos fijados en materia de política económica y social». De ahí la necesidad de esta norma legal «a fin de articular un régimen jurídico propio de acuerdo a nuestras peculiaridades organizativas y mecanismos de financiación, con respeto a la regulación básica», contenida en la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En este contexto, el objeto de la presente ley es, precisamente, «la regulación, en el marco de la legislación básica estatal, del régimen jurídico de las subvenciones otorgadas por los entes del sector público autonómico siguientes: a) La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. c) Los demás

organismos o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia de potestades administrativas» (art. 1.1).

Establecido el objeto de esta norma legal, la misma regula su ámbito de aplicación, el concepto de subvención a efectos de la ley, su régimen jurídico, las disposiciones comunes a las subvenciones del sector público autonómico (con particular atención, a este respecto, a los planes estratégicos de subvenciones, a los principios generales aplicables a la gestión de las subvenciones, a los órganos competentes para su concesión, a los beneficiarios, a las entidades colaboradoras, a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, a la publicidad en materia de subvenciones –con una Base de Datos de Subvenciones de la Comunidad Autónoma y con un Portal de Subvenciones de la Comunidad Autónoma–, o al régimen de garantías y pagos a cuenta), los procedimientos de concesión de subvenciones (con una amplia regulación de los procedimientos de concesión en régimen de concurrencia competitiva y de concesión directa) y de gestión de subvenciones y justificación de las subvenciones, el reintegro de subvenciones, el control financiero de las subvenciones y el régimen sancionador.

- E) *La Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, tiene por objeto la modificación del art. 11 (relativo al suelo no urbanizable) de la Ley originaria de 2001 y la regulación de un procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta nueva Ley de 2011.

Esta Ley de breve articulado cuenta con una larga exposición de motivos que pretende justificar la modificación legal introducida. Esta justificación comienza resaltando la extraordinaria importancia de una «adecuada ordenación territorial y urbanística desarrollada por los poderes públicos», que constituye «un elemento de singular capacidad dinamizadora de buena parte de la actividad económica y social», en una Comunidad Autónoma, como es la extremeña, «dotada de indudables valores tradicionales, históricos, culturales y medioambientales profundamente arraigados al territorio».

Partiendo de esta idea motriz, la exposición de motivos explica cuál es la finalidad perseguida por la Ley, que no es otra que la de atajar las dudas planteadas en la interpretación del art. 11 de la Ley extremeña del suelo de 2001, puestas de manifiesto en «recientes pronunciamientos judiciales». Y es que estas decisiones consideran que el precepto en cuestión «impide a los diferentes instrumentos de planeamiento reclasificar suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable, a los efectos de lograr su transformación. Sin embargo, la voluntad del

legislador no pretendió seguir ese camino regulador ni puede ahora permanecer al margen de la exigencia de poner luz en la regulación existente, introduciendo una disposición legal que disponga cuál es el verdadero alcance deseado por el precepto y marco de legalidad de los instrumentos de planeamiento». La reforma del citado artículo persigue eliminar tales dudas interpretativas existentes sobre su tenor, devolviendo «con celeridad y urgencia la inexcusable estabilidad que debe servir de unión entre regulación legal e instrumentos de ordenación territorial y urbanística. De esta forma se despeja, pro futuro, cualquier duda que pueda surgir sobre la previsión legal de compatibilidad de actuaciones permitidas en suelo no urbanizable siempre que respeten las normas sectoriales de defensa que resulten aplicables en atención al régimen de protección que particular y concretamente tengan atribuido».

3. LEYES RELATIVAS A POLÍTICAS EMINENTEMENTE SOCIALES

- A) *La Ley 3/2011, de 17 de febrero, de modificación parcial de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura*, pretende, precisamente, adaptar la legislación de 1999 al momento presente en función de «la experiencia que se ha obtenido con la aplicación de esta Ley durante el transcurso de todos estos años, la evolución de los conceptos y planteamientos en que se basan la protección y conservación del Patrimonio Histórico, así como los cambios legislativos producidos en otras áreas del ordenamiento jurídico», entre los que se encuentran, de manera muy significativa, los ocasionados por la obligada incorporación de la Directiva 2006/123/C.E., del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. En este contexto, se establecen cambios puntuales en la Ley de 1999, que se refieren a las siguientes cuestiones: la regulación de las empresas dedicadas al comercio de bienes muebles integrantes del patrimonio histórico cultural, a las que se exigirá para operar una declaración responsable, y no una autorización; la ordenación de las intervenciones sobre el patrimonio arqueológico; la creación de museos y exposiciones museográficas permanentes; la regulación de la Red de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes y del Registro de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes; o la autorización al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a actualizar por vía reglamentaria las cuantías previstas en esta Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura de 1999.
- B) *La Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura*, es fruto de un «compromiso generalizado» de la sociedad extremeña en su diseño y ejecución⁴⁴, persiguiendo «un alto grado de estabilidad temporal», que en-

⁴⁴ «Siguiendo esta máxima –dice la exposición de motivos–, el basamento que sustenta esta Ley es, en primer término, el Acuerdo alcanzado por los grupos políticos con representación en la

cuentra su reflejo en el establecimiento de una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea de Extremadura para la modificación o la derogación de la nueva Ley.

El objetivo de esta norma consiste en la regulación de manera integrada del modelo educativo extremeño, en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 10.1.4) y en desarrollo de las normas básicas aprobadas por el Estado⁴⁵, para alcanzar una educación de calidad fundada en la equidad, en la igualdad de oportunidades y en la participación social, en el marco del sistema educativo español, asumiendo «la defensa de la identidad y los valores de la región y la mejora y promoción del bienestar de los extremeños». En este contexto, la Ley efectúa una «apuesta estratégica» por los siguientes principios de actuación: la autonomía de los centros; el reconocimiento profesional y social del profesorado; la implicación activa de las familias; el impulso permanente de la formación profesional; la escuela rural; las tecnologías de la información y la comunicación; y el plurilingüismo.

Partiendo de esta base, el largo articulado de la Ley (cerca de doscientos artículos) aborda la regulación de numerosísimas cuestiones, tales como: el ámbito de aplicación de la Ley; los principios generales y los fines del sistema educativo extremeño; el acceso del alumnado al sistema educativo; la individualización de la enseñanza y el éxito educativo del alumnado; la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la educación; el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo; la prevención del absentismo y del abandono educativo; las becas, ayudas y servicios educativos complementarios; los distintos integrantes de la comunidad educativa (alumnado, familias, profesorado, otros agentes educativos, personal de administración y servicios); el currículo; la educación infantil; la educación primaria; la educación secundaria obligatoria; el bachillerato; la formación profesional; las enseñanzas artísticas; las enseñanzas de idiomas de régimen especial; las enseñanzas deportivas; la educación permanente; los centros educativos (en particular, su planificación, su autonomía y sus órganos de gobierno y de coordinación docente); la función pública docente; la evaluación del sistema educativo; o la administración educativa (su organización territorial, sus servicios de apoyo, la inspección, la cooperación con otras administraciones e instituciones).

Asamblea de Extremadura sobre principios y objetivos, que recorren la norma. En segundo lugar, el Pacto Social por la Educación del año 2009, suscrito por el Gobierno Regional y los agentes económicos y sociales. En tercer lugar, la “Síntesis de aportaciones al documento de propuestas para la Ley de Educación de Extremadura” que emana de la participación directa de todos los sectores de la comunidad educativa; y por último, el acuerdo alcanzado sobre el contenido de la Ley por los grupos parlamentarios y el gobierno».

⁴⁵ La exposición de motivos de la Ley cita, expresamente, la L.O. 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

- C) *La Ley 7/2011, de 23 de marzo, de Salud Pública de Extremadura*, ha sido dictada en desarrollo de la legislación básica del Estado⁴⁶, teniendo como objetivo la regulación de las actuaciones, prestaciones y servicios en materia de salud pública que se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y propiciando la coordinación y cooperación de los distintos organismos y administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales. Esta norma legal define la salud pública como «el conjunto organizado de las actuaciones de los poderes públicos y de la sociedad en general, que tiene como finalidad fomentar, proteger y promover la salud de las personas, en la esfera individual y colectiva, prevenir la enfermedad y asegurar la vigilancia de la salud mediante la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios», entendiendo que, aunque la salud pública constituye un «componente del sistema sanitario, impregna de forma transversal todas las políticas de las administraciones públicas implicadas».

En este marco, la Ley regula su ámbito de aplicación, sus principios rectores, las actividades básicas de la salud pública, los derechos y las obligaciones de los ciudadanos en esta materia, las competencias de las administraciones públicas en materia de salud pública, el sistema de información en salud pública, la red de vigilancia epidemiológica, el sistema de respuesta a las alertas y emergencias en salud pública, la promoción de la salud, la educación para la salud, la prevención de las enfermedades, de las deficiencias y de los problemas de salud, la protección de la salud, la salud alimentaria, la salud ambiental, la salud laboral, la seguridad del paciente, la participación comunitaria en salud, los órganos de participación ciudadana promotores de salud, la Cartera de Servicios de Salud Pública, los laboratorios de salud pública, la intervención administrativa en esta materia, la supervisión, vigilancia y control de actividades, y el régimen sancionador.

- D) *La Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura*, persigue el objetivo de hacer realidad el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y de combatir de modo integral la violencia de género, para avanzar hacia una sociedad extremeña más libre, justa, democrática y solidaria. Para hacer realidad este fin, la presente norma legal tiene una «triple orientación»: a) El establecimiento de los principios generales a los que se somete la actuación de los poderes públicos de Extremadura en materia de igualdad entre mujeres y hombres y en la erradicación de la violencia

⁴⁶ Entre la normativa estatal citada en la exposición de motivos de la Ley reseñada se encuentran la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la L.O. 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, o la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

de género. b) La regulación de las medidas y recursos dirigidos a promover y garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos de la vida, estableciendo, en particular, las acciones orientadas a favorecer la autonomía personal y a fortalecer la posición social, laboral, económica y política de las mujeres. Y c) La previsión de las medidas integrales para la sensibilización, prevención y detección de la violencia de género, con la finalidad de erradicarla de la sociedad, reconociéndose, asimismo, a las mujeres que la sufren y a su núcleo familiar los derechos de atención, asistencia, protección y recuperación integral.

En este contexto, la norma legal reseñada regula las siguientes cuestiones: los conceptos esenciales en materia de igualdad de género; los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad entre mujeres y hombres; las competencias, funciones, la organización institucional y la coordinación entre las administraciones públicas de Extremadura en este ámbito; la financiación para el ejercicio de las funciones y la ejecución de las medidas previstas en la ley; la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas; las medidas de acción positiva para la promoción de la igualdad de género en ámbitos tales como, entre otros, la educación, el empleo, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, la salud y el bienestar social, la participación social y política y la imagen y medios de comunicación; las medidas contra la violencia de género; la atención y protección frente a este tipo de violencia; los derechos de las mujeres en situaciones de violencia de género; la organización institucional; la Red Extremeña de Atención a las Víctimas de Violencia de Género; la intervención integral contra la violencia de género; las garantías para la igualdad de género; y el régimen sancionador.

4. DECRETOS-LEYES

El Decreto-Ley 1/2011, de 11 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, pretende adaptar la legislación autonómica a las variaciones operadas en el Derecho contable estatal, utilizándose el instrumento normativo del Decreto-Ley dada la «extraordinaria y urgente necesidad» de la reforma, que ha quedado justificada en la exposición de motivos de esta norma legal, indicando que la «urgencia viene determinada por la necesidad de que la reforma sea operada no solo en el presente año, sino con la antelación suficiente respecto del cierre del ejercicio económico, como para que las sociedades cooperativas extremeñas, en su aplicación, puedan llevar a cabo las correspondientes reformas estatutarias antes de dicho cierre». Añade a esta motivación, la justificación de la concurrencia en el caso concreto de los diferentes requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional para apreciar la existencia del presupuesto habilitante de los Decretos-Leyes.

Desde el punto de vista sustantivo, el Decreto-Ley modifica la Ley extremeña de Sociedades Cooperativas con la finalidad esencial de posibilitar que «el capital social de las sociedades cooperativas esté constituido por aportaciones con derecho a reembolso en caso de baja y por aportaciones cuyo reembolso pueda ser rehusado incondicionalmente por el órgano de gobierno de la entidad, posibilitando además las necesarias modificaciones estatutarias para que dicho órgano pueda acordar la conversión de las primeras en las segundas, respetando el derecho de los socios disconformes a causar baja justificada en la sociedad cooperativa».

VI. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y DE SU PRESIDENTE

1. DECRETOS DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Durante el año 2011 se han dictado una veintena larga de Decretos por parte del Presidente de la Junta de Extremadura.

Mediante los Decretos del Presidente se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias. Entre los actos administrativos así adoptados numéricamente destacan los relativos a los ceses de los integrantes del gobierno saliente del P.S.O.E. y a los nombramientos de los miembros del nuevo ejecutivo popular. Las normas reglamentarias se centran en el funcionamiento institucional y, en particular, en la estructura y organización del nuevo gobierno autonómico.

Con este punto de partida, puede destacarse que el anterior Presidente, don Guillermo Fernández Vara, suscribió cuatro Decretos (relativos a atribuciones de competencias, convocatoria de elecciones autonómicas, convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea de Extremadura, cese de un consejero); mientras que don José Antonio Monago Terraza, nuevo Presidente de la Junta desde el día 8 de julio de 2011, ha suscrito veinte (referidos, esencialmente, a la reestructuración de la Junta de Extremadura y al cese de los antiguos consejeros y nombramiento de los nuevos, con la excepción de uno que se sale de la tónica de la organización administrativa, relativo a la convocatoria de juegos deportivos en Extremadura).

2. DECRETOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

A lo largo del año analizado se han dictado algo más de trescientos Decretos (en concreto, 305⁴⁷) por el gobierno extremeño en pleno, sumando los dictados por el anterior gobierno socialista (con un total de 103), y los del nuevo ejecutivo (que ascienden a 202).

⁴⁷ Éste es el número de Decretos con fecha de 2011 publicados en el *D.O.E.* a 30 de diciembre de 2011, último día de publicación de este diario oficial del año.

Igual que en el caso del Presidente, mediante los Decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

La temática que abordan los Decretos puede cifrarse, sin el menor ánimo de exhaustividad, en la siguiente: organización administrativa (este año se han publicado los diferentes Decretos reguladores de la estructura orgánica básica general de la Junta de Extremadura, así como de las estructuras orgánicas específicas de la Presidencia y de cada una de las siete Consejerías que conforman el nuevo gobierno autonómico); ceses y nombramientos de altos cargos de la Junta de Extremadura (que es el ámbito cualitativamente más importante este año debido al vuelco producido en las elecciones autonómicas extremeñas y su traducción en un gobierno de nuevo color político); subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda ninguna, en los años en los que no hay elecciones el ámbito cuantitativamente más importante –este año ocuparía el segundo lugar–, y, dentro de esta categoría, son las agrarias, a su vez, las más numerosas); declaración de determinados bienes como «bienes de interés cultural»; educación en sus distintos niveles (jornada escolar, actividades formativas complementarias, premios en el ámbito educativo, creación de centros docentes, ciclos formativos, idiomas, implantación de programas oficiales de posgrado en la Universidad de Extremadura, precios públicos en el ámbito universitario); protección del medio ambiente (especies arbóreas, planes de ordenación de recursos naturales, residuos, montes, caza, pesca, evaluación ambiental); sanidad y dependencia (ordenación del sistema de formación sanitaria, personal estatutario, productos sanitarios, atención sociosanitaria, reproducción asistida, sanidad animal); estadística; patrimonio público; juego; empleo público y privado; días festivos; elecciones; ciudadanos extremeños en el exterior; cajas de ahorro; deportes y ocio; régimen local; expropiaciones; agricultura (producción vitivinícola, denominaciones de origen); ganadería; desarrollo rural; urbanismo y ordenación del territorio; vivienda; instalaciones eléctricas; o concesión de la Medalla de Extremadura.

VII. LA ACCIÓN EXTERIOR

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El nuevo gobierno extremeño resultante de las elecciones regionales celebradas en el mes de mayo ha señalado como principales líneas estratégicas de la acción exterior de Extremadura la presencia activa en las instituciones y organismos de la Unión Europea (U.E.) y en otras organizaciones europeas de ámbito no comunitario, la intensificación de las relaciones con Portugal, especialmente en el contexto de la eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (E.U.R.O.A.C.E.), la cooperación internacional al desarrollo y el reforzamiento de la proyección exterior y de la imagen de Extremadura en el mundo. Estas líneas de actuación suponen el afianzamiento en Extremadura de una política exterior estable y duradera, no sujeta a grandes vaivenes políticos, algo que resulta axiomático en materia de relaciones internacionales.

2. ASUNTOS EUROPEOS

A) El Comité de las Regiones (C.d.R.)

Extremadura ha desarrollado durante 2011 una presencia muy activa en el C.d.R. al desempeñar el Presidente del gobierno extremeño la Presidencia de la Delegación Española en el Comité, cargo que ostentará hasta julio de 2012 y que le garantiza un asiento en la Mesa. Extremadura participa en el Pleno del Comité y en las Comisiones N.A.T. (Recursos Naturales) y E.N.V.E. (Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía) del C.d.R.

El Pleno de octubre fue especialmente relevante por las actividades organizadas y por ser renovados gran parte de los miembros españoles en el Comité de las Regiones, entre ellos el representante extremeño, al ser sustituido el anterior Presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, por el nuevo Presidente del Gobierno extremeño, D. José Antonio Monago. La nueva Delegación Española fue recibida por la presidenta del Comité de las Regiones, D.^a Mercedes Bresso. Coincidiendo también con este Pleno, el nuevo Presidente extremeño, en calidad de Presidente de la Delegación Española, organizó un encuentro bilateral de dicha Delegación con el Presidente de la Comisión Europea, D. José Manuel Durão Barroso, en el que los nueve Presidentes autonómicos presentes pudieron intercambiar impresiones con el Sr. Barroso sobre el futuro de Europa y sobre diversos temas de interés para las Comunidades Autónomas españolas. Previamente, el Presidente extremeño tuvo la oportunidad de exponer, en una reunión bilateral con el Sr. Barroso, las expectativas y el enorme interés que para la región tendría el mantenimiento del Eje 16 (al que luego se aludirá) entre los proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transportes por ferrocarril.

B) La Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (C.A.R.U.E.)

Extremadura ha participado activamente durante el año en todas las actividades desarrolladas en el ámbito de la C.A.R.U.E., especialmente en el sistema de participación autonómica en el Consejo de Ministros de la U.E. Los representantes extremeños han asistido a todas las reuniones tanto del Pleno de la Conferencia como a las de su órgano auxiliar, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Europeos. Extremadura participa además con Cataluña, País Vasco, Galicia, Castilla y León, Murcia y Navarra en el Grupo de Trabajo integrado para analizar el futuro de la C.A.R.U.E. y para proponer el Plan Anual de actividades.

C) La Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (A.R.F.E.)

Extremadura ha reforzado su presencia y participación activa en la A.R.F.E. durante 2011 al ofrecer las instalaciones de la Oficina Bruselas a la A.R.F.E. para

que pueda contar con una sede en la capital belga y facilitar su actividad ante las instituciones europeas. Por otra parte, Extremadura mantiene una destacada posición en la Asociación al ocupar la Vicepresidenta y Portavoz del gobierno extremeño la Vicepresidencia de la A.R.F.E. en representación de toda la frontera hispano portuguesa. También se es miembro de varios Grupos de trabajo: «Salud transfronteriza», «Innovación/Universidades» y «Mercado laboral».

D) La Red de Regiones con Poderes Legislativos (R.E.G.L.E.G.)⁴⁸

Extremadura participa en el Comité de Coordinación de la R.E.G.L.E.G. La Conferencia de Presidentes se celebró los días 29 y 30 de noviembre. Asistió por parte de Extremadura la Secretaria Técnica de Acción Exterior, D.^a María Isabel Nieto, acompañada del director de la Oficina de Extremadura en Bruselas.

Por otro lado, en 2011, por primera vez, se han creado grupos de trabajo temáticos cuyo fin es elaborar documentos de posición o reflexionar sobre cuestiones de interés para las regiones miembro. Extremadura preside el grupo de trabajo sobre el futuro de la R.E.G.L.E.G.

E) La Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones de Europa (C.A.L.R.E.)⁴⁹

Extremadura ha participado muy activamente durante 2011 en las actividades de la C.A.L.R.E. y ha finalizado el año con la elección, en la Asamblea Plenaria celebrada en el Consejo Regional de Abruzzo, en L'Aquila, los días 25 y 26 de noviembre de 2011, del Presidente de la Asamblea de Extremadura, D. Fernando Manzano, como Presidente de la Conferencia para el próximo año.

En el ámbito de los trabajos de la C.A.L.R.E., la Asamblea de Extremadura celebró el 19 de enero la constitución formal del Grupo de Trabajo de la Conferencia de Asambleas Legislativas de Europa (C.A.L.R.E.) sobre «El equilibrio entre lo rural y urbano como garantía de un sistema integrador». Se trata de una iniciativa impulsada por el Parlamento extremeño y presidida por el entonces Presidente de la cámara regional, D. Juan Ramón Ferreira.

El nuevo Presidente de la Asamblea de Extremadura, D. Fernando Manzano, asistió el 16 de septiembre en el Parlamento de Canarias al encuentro del Comité Permanente de la C.A.L.R.E., en la que presentó un informe sobre el referido grupo de trabajo «El equilibrio entre lo rural y lo urbano como garantía de un sistema integrador», que tiene asignado la Cámara regional extremeña.

⁴⁸ El principal objetivo de esta Red es obtener un papel más activo de las regiones con poderes legislativos dentro del marco de la Unión Europea, acorde con sus competencias y responsabilidades.

⁴⁹ La C.A.L.R.E. es la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa pertenecientes a los ocho Estados descentralizados políticamente.

F) El Congreso de Poderes Locales y Regionales (C.P.L.R.E.)

En 1994, el Consejo de Europa creó el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (C.P.L.R.E.) como órgano consultivo para sustituir a la anterior Conferencia de Poderes Locales y Regionales. Actualmente, el trabajo de la C.P.L.R.E. se centra en ayudar a los nuevos Estados miembros en los aspectos prácticos con el objetivo de establecer un autogobierno efectivo a nivel local y regional.

Durante buena parte de 2011 el diputado extremeño D. Ignacio Sánchez Amor, ostentó el cargo de Vicepresidente del C.P.L.R.E., Vicepresidente del Grupo Socialista y Miembro de la Mesa Regional. Producida la renovación de la Delegación Española en la C.A.L.R.E. a finales de año, Extremadura mantiene su presencia al ser sustituido el Sr. Sánchez Amor por la Diputada del P.P. en la Asamblea de Extremadura, D.^a Pilar Vargas Maestre.

3. RELACIONES CON PORTUGAL

El nuevo Gobierno de Extremadura ha mostrado su firme voluntad de profundizar en las relaciones de cooperación con Portugal, situando estas relaciones como uno de los pilares fundamentales de su política de acción exterior. Este compromiso se encuentra en plena sintonía con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, donde las relaciones de cooperación con las instituciones y sociedad portuguesas, en el marco de las competencias autonómicas y con respeto de las que correspondan al Estado, quedan plenamente consagradas en su art. 71.

2011 ha sido el año en el que han sido aprobados veintiún proyectos a través de la segunda convocatoria del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (P.O.C.T.E.P.), lo que supone 55 millones de euros para el área de cooperación Alentejo-Centro-Extremadura, y un importante empuje para la puesta en marcha de multitud de acciones transfronterizas por parte de las administraciones locales y regionales de la eurorregión. Entre estos proyectos, que se encuentran ya en plena ejecución, cabe destacar, por su montantes económicos y por sus efectos vertebradores, los aprobados para el desarrollo de las zonas del Tajo Internacional y el del territorio circundante al embalse de Alqueva; otros proyectos de gran interés son el proyecto R.I.T.E.C.A. para consolidar una red entre centros de investigación de la E.U.R.O.A.C.E., la implantación de Redes de Alertas Tempranas para planes de protección civil y sistemas de emergencia, así como la creación de la Red Transfronteriza de Voluntariado, la constitución de la Red Educativa de la E.U.R.O.A.C.E. y el proyecto del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas.

Cabe reseñar la destacada participación del nuevo Presidente de la Junta de Extremadura, D. José Antonio Monago, para defender ante la Comisión Europea el mantenimiento del llamado Eje 16 (conexión por vía ferroviaria para

mercancías entre Sines-París a través de Évora-Elvas-Badajoz-Puertollano-Alcázar de San Juan) entre los treinta proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transportes. Adoptada la Decisión de la Comisión Europea en el mes de octubre que deja fuera a Extremadura de los grandes corredores ferroviarios europeos, el gobierno extremeño continúa reivindicando esa importante infraestructura para la región que se ha materializado, entre otras acciones, en la *Declaración de Caya*, firmada el 28 de noviembre por el Presidente extremeño y una treintena de alcaldes de municipios españoles y portugueses afectados.

En el ámbito de las relaciones transfronterizas, al igual que en otras áreas de la administración, 2011 ha estado marcado por la celebración de elecciones regionales y municipales en Extremadura. Este hecho, unido a que también se hayan celebrado elecciones nacionales en Portugal, y que, en ambos casos, se haya producido una mudanza de signo político en los dos gobiernos, ha supuesto una alteración del ritmo normal de trabajo de la recién creada eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura, ya que ha dado lugar al cambio de las personas que formaban parte de las principales estructuras de trabajo de la E.U.R.O.A.C.E.

De esta forma, durante 2011, además de mantener las normales acciones de naturaleza horizontal encaminadas a un mayor conocimiento de la existencia y de las actividades de E.U.R.O.A.C.E. entre la población y entre los medios de comunicación, en los últimos meses del año se ha trabajado intensamente para reanudar la vasta red de contactos entre los nuevos responsables políticos que operan en las estructuras de trabajo de la E.U.R.O.A.C.E. Entre estas actuaciones destaca un encuentro de municipios de la E.U.R.O.A.C.E. celebrado en Mérida en el mes de septiembre donde se acordó la creación de una Red de Ciudades de la E.U.R.O.A.C.E. para promover la cooperación intermunicipal y buscar alianzas y cooperaciones reforzadas en temas de interés común.

VIII. LA CONFLICTIVIDAD JURÍDICA

Con independencia de las importantísimas Sentencias del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, que estiman, como hemos visto con anterioridad en este mismo *Informe*, sendos recursos del Consejo de Gobierno extremeño interpuestos en los años 2007 y 2008 contra el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, también de 2007, merece la pena destacar las siguientes cinco resoluciones (dos Sentencias y tres Autos) de nuestro más Alto Tribunal que tienen relación con la Comunidad Autónoma de Extremadura:

- a) La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 158/2011, de 19 de octubre, conoce de los conflictos positivos de competencia acumulados n.º 3899-2000 y 2621-2001, promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación, respectivamente, con el R.D. 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas

de ordenación de las explotaciones porcinas, y con el R.D. 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el R.D. 324/2000. Pues bien, el Alto Tribunal acordó en esta resolución lo siguiente: «1.º En relación con el conflicto positivo de competencia n.º 3899-2000, planteado frente al R.D. 324/2000, de 3 de marzo: a) Inadmitir el conflicto promovido respecto de su art. 1; b) Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto de sus arts. 3 B) 3 y 5; y 5. Dos A) 1 g); c) Desestimar el conflicto en todo lo demás. 2.º) 2. En relación con el conflicto positivo de competencia n.º 2621-2001, promovido contra el R.D. 3483/2000, de 29 de diciembre: a) Inadmitir el conflicto planteado respecto de los arts. 2 y 6 del R.D. 324/2000, de 3 de marzo; b) Desestimar el conflicto en todo lo demás».

- b) La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 161/2011, de 19 de octubre, conoce de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, respecto del art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica, principalmente, en lo relativo al establecimiento de un concurso público para la autorización de nuevas oficinas de farmacia, y subsidiariamente, por la introducción como méritos baremados de «la integración profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma» y de «medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo» (párrafo cuarto del art. 11 de la Ley 3/1996), y la exclusión de «farmacéuticos que tengan más de 65 años al inicio del procedimiento de concurso» (párrafo noveno del art. 11 de la Ley 3/1996). Esta cuestión de inconstitucionalidad es estimada parcialmente por el Alto Tribunal, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del art. 11, párrafo cuarto, punto cuarto, y párrafo noveno, de la citada Ley extremeña de atención farmacéutica⁵⁰.

⁵⁰ Para llegar a esta conclusión la resolución reseñada indica que el criterio de «medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo» no contiene tacha de inconstitucionalidad alguna.

No ocurre, sin embargo, lo mismo con el mérito de «la integración profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma», y con la exclusión de «farmacéuticos que tengan más de 65 años al inicio del procedimiento de concurso», que son abiertamente contrarios a la Constitución. En efecto, según el Alto Tribunal, la «valoración de la integración profesional y empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de esta Comunidad Autónoma» es contraria al principio de igualdad, sin que la justificación ofrecida por las instituciones extremeñas resulte «constitucionalmente razonable. Y más aún desde la perspectiva de la proporcionalidad, que exige que la diferenciación no sea determinante de una discriminación: en igualdad de circunstancias profesionales, la atribución de cualquier valoración objetivada del empadronamiento y/o de la integración regional, aunque sea mínima, determinaría en caso de empate, ulteriormente la adjudicación de autorizaciones en favor de los vecinos de la Comunidad Autónoma, lo cual produce el efecto desproporcionado odioso, prohibido por la interdicción de discriminación del art. 14 C.E.» (F.J. 4). Resulta, también, inconstitucional la prohibición de «participar en el procedimiento de autorización de oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento», declarando a este respecto el Tribunal Constitucional que, «en recientes S.S.T.C. 63/2011, de 16 de mayo, F.J. 4 a) y b); 79/2011, de 6 de junio y 117/2011, de 14 de julio, hemos declarado la in-

- c) El Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 43/2011, de 12 de abril, acordó levantar la suspensión del art. 3.2 de la Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del colegio profesional de logopedas de Extremadura⁵¹, precepto impugnado por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, mediante el recurso de inconstitucionalidad n.º 8506-2010, en el que la parte recurrente invocó el art. 161.2 C.E. a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.
- d) El Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 44/2011, de 12 de abril, acordó levantar la suspensión del art. 3.3 de la Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del colegio profesional de higienistas dentales de Extremadura⁵², precepto impugnado por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, mediante el recurso de inconstitucionalidad n.º 8507-2010, en el que la parte recurrente invocó el art. 161.2 C.E. a fin de que se acordase la suspensión del precepto cuestionado.
- e) El Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 94/2011, de 21 de junio, por el que se acuerda la acumulación, en base al art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del «recurso de inconstitucionalidad n.º 8507-2010 al recurso de inconstitucionalidad n.º 8506-2010», recursos ambos citados con anterioridad. El Alto Tribunal motiva esta decisión indicando que entre los referidos recursos de inconstitucionalidad existe «una indudable conexión que, además, es relevante para su tramitación y decisión unitaria, pues las partes son las mismas y versan sobre el mismo asunto relativo a la delimitación de competencias en materia de

constitucionalidad de la prohibición del acceso a autorizaciones de nuevas oficinas de farmacia a mayores de 65 años (respecto de idéntica cláusula contenida en el art. 22.6 de la Ley 4/1996 de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha), al considerarla una discriminación arbitraria por razón de la edad, que no queda justificada en que “a los 65 años la mayoría de los españoles cesan en la actividad laboral, en que la indicada es la edad prevista para la jubilación en la normativa laboral en sentido lato, y en que en consecuencia a partir de dicha edad sean crecientes las dificultades de adaptación”; concluyendo que no se trataba “de una medida de acción positiva dirigida a equilibrar la desfavorable situación de partida de los integrantes de un grupo desfavorecido”, sino de una medida desproporcionada en atención a “la amplitud del colectivo privilegiado”, su exclusión radical, cercenando el ejercicio de una actividad empresarial más allá de dicha edad, y que, además, no garantiza la contratación de nuevos profesionales. Iguaes argumentos deben ahora emplearse para estimar la inconstitucionalidad de este párrafo noveno del art. 11 de la Ley extremeña 3/1996, al lesionar el derecho a la igualdad del art. 14 C.E.» (FJ. 4).

⁵¹ El citado precepto dispone que: «La previa incorporación al Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura será requisito indispensable para el ejercicio de esta profesión en la Comunidad Autónoma de Extremadura en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales y de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura».

⁵² Este precepto establece que: «La previa incorporación al Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura será requisito indispensable para el ejercicio de esta profesión en la Comunidad Autónoma de Extremadura en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales y de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura».

colegios profesionales por lo que resulta conveniente acordar su unidad de decisión».

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., «Introducción a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 10, 2010.
- , «El ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva en relación con los títulos competenciales materiales atribuidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el proyecto de reforma de su Estatuto», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 26, 2011.
- , *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.
- , «El Estatuto de Autonomía de Extremadura: una visión de conjunto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.
- , «Sistema de fuentes del Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.
- , «Las reglas generales sobre las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura en su nuevo Estatuto», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.
- , «Las funciones cuasi-jurisdiccionales del Consejo Consultivo de Extremadura», en V. Álvarez García, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Iustel, 2012.
- CHECA GONZÁLEZ, C., «La hacienda pública de Extremadura y sus relaciones con la hacienda del Estado», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- ELÍAS MÉNDEZ, C. (ed.), *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Y en otros modelos autonómicos e internacionales)*, Madrid, Dykinson, 2008.
- JOVER LORENTE, F., «Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- MENÉNDEZ REXACH, Á., «Competencias, cooperación e integración en órganos del Estado», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S., «El mito del Estatuto Constitución», en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, IDP, 2005.
- , *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Iustel, 2.^a ed., 2007.
- , *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III: *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2009.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Modelo de gobierno y sistema de fuentes en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- SÁNCHEZ AMOR, I., «La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2010. Antecedentes y marco político», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- TUDELA ARANDA, J., «La ideología en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Derechos y principios. La reacción frente a la emulación», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- ZORNOZA PÉREZ, J., «La financiación autonómica en el Proyecto de Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en J. J. Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, 2011.